

Bert Hoffmann

Außenpolitik, internationale Beziehungen und das Verhältnis zu den USA. Veränderungen und Kontinuitäten seit 1989

1. Einleitung

Die politischen Umbrüche in Osteuropa 1989/90 stürzten das sozialistische Kuba nicht nur in eine tiefe wirtschaftliche Krise, sondern sie stellten die Regierung Castro auch vor eine fundamentale außenpolitische Herausforderung: die Reintegration Kubas in die Nach-Kalte-Kriegs-Welt bei gleichzeitigem Erhalt des politischen Systems im eigenen Land. Eine überraschende Rolle in Kubas Außenbeziehungen kam und kommt dabei den USA zu, der historischen Hegemonialmacht der Insel. In den 90er Jahren hielt Washington an der Embargo-Politik gegen die Insel fest und verschärfte sie wiederholt. Doch im Ergebnis hat die aggressive US-Politik keine Schwächung oder gar den "Sturz Castros" zur Folge gehabt; ganz im Gegenteil dient diese externe Frontstellung der Regierung Castro zur internen Stabilisierung des Systems. Erst mehr als zehn Jahre nach dem Fall der Mauer beginnt sich in Washington ein Kurswechsel abzuzeichnen.

Als Leitlinien der kubanischen Außenpolitik seit 1989 lassen sich vor diesem Hintergrund benennen: Erstens, die fortdauernde Konfrontations- und Embargopolitik der USA anzuklagen und international zu isolieren; zweitens, die wirtschaftliche Reintegration Kubas in die kapitalistische Weltwirtschaft diplomatisch zu begleiten und dafür eine maximale Normalisierung der Beziehungen zu allen Ländern ungeachtet ihrer ideologischen Ausrichtung anzustreben; aber dabei drittens, jeglichen externen Druck auf politische oder wirtschaftliche Reformen im Land zurückzuweisen.

Der vorliegende Artikel wird in einem ersten Schritt den historischen Hintergrund der Beziehungen zwischen Kuba und den USA skizzieren, die zur kubanischen Revolution geführt haben und die die Politik bis heute in zentralem Maße prägen (1.). Es folgt dann (2.) ein knapper Überblick über Kubas Außenpolitik und seine internationalen Beziehungen seit 1959, bevor (3.) auf den Schock von 1989 und seine Folgen eingegangen wird, als Kuba mit den Umbrüchen in Osteuropa seine internationale Einbindung

verlor und sich politisch wie wirtschaftlich neu in die Nach-Kalte-Kriegs-Welt eingliedern musste. Im Anschluss wird zunächst die Entwicklung der kubanischen Exilgemeinde zu einem zentralen externen Machtfaktor nachgezeichnet (4.) und in der Folge die Kuba-Politik der USA in den 90er Jahren diskutiert (5.). Das 1996 vom US-Kongress verabschiedete Helms-Burton-Gesetz, das nicht nur das Wirtschaftsembargo verschärft, sondern auch eine umfassende Liste von Bedingungen für eine demokratische Transition in Kuba aufstellt, wird einer gesonderten Analyse unterzogen (6.). In den folgenden zwei Abschnitten wird die Entwicklung der Beziehungen Kubas zu den Staaten Lateinamerikas (7.) sowie die Probleme bei der Integration in supranationale Institutionen und Organisationen der Region (8.) dargestellt. Zum Abschluss (9.) schließlich kommt der Text auf die Beziehungen zwischen Kuba und den USA zurück und analysiert die neue Konstellation, die nach dem Fall Elián und der politischen Krise des kubanischen Exils entstanden ist und die in der im Sommer 2000 vom US-Kongress beschlossenen Lockerung des Embargos für Nahrungsmittel und Medikamente seinen bislang spektakulärsten Ausdruck fand.

Bevor jedoch im Folgenden die Prozesse und Probleme der internationalen Beziehungen Kubas betrachtet werden,¹ ist eine Vorbemerkung unverzichtbar: In Kuba sind Außen- und Innenpolitik, internationale Beziehungen und interne Konflikte, unauflösbar miteinander verwoben. Die Revolution von 1959 und das aus ihr hervorgegangene politische System legitimieren sich ganz zentral über die Verteidigung der nationalen Unabhängigkeit gegen die USA, den "säkularen Feind" der kubanischen Nation, wie es das programmatische Leit-Dokument des jüngsten Parteitags der Kommunistischen Partei Kubas formuliert (PCC 1997: 7). Auch die Notwendigkeit des Einparteiensystems wird von der Regierung Castro explizit aus der Frontstellung gegen die USA abgeleitet (ebd.). Alle innenpolitischen Konflikte erhalten bis heute eine entsprechend internationalisierte Lesart: politischer Pluralismus würde nur der "divisionistischen Arbeit der Yankees" (PCC 1997: 6) in die Hände spielen etc.² Wenn von der Außenpolitik und den internationa-

¹ Dabei wird auf die Beziehungen Kubas zur EU und zu Deutschland nicht näher eingegangen, da dies in den Beiträgen von Susanne Gratius und Ralf Breuer in diesem Band ausführlich erfolgt.

² Nicht nur politische Oppositionelle oder Abweichler in den eigenen Reihen werden als "fünfte Kolonne des Feindes" (*Buró Político del PCC* 1996: 7) attackiert, sondern auch interne soziale Probleme werden als Teil der externen Konfrontation interpretiert: "Die 'Lumpen', das Verbrechen und alle, die das Verletzen der Gesetze und Verstöße gegen

len Beziehungen Kubas die Rede ist, dann ist diese interne Dimension – auch wenn dies im Rahmen dieses Beitrags nicht ausformuliert werden kann³ – doch immer im Hinterkopf mitzudenken.

2. Das Gewicht der Geschichte: “Die kubanische Revolution ist eine einzige seit 1868 [...]”

Kubas Stellung in der Welt – und auch die Identität der Revolution – ist entscheidend durch das Verhältnis zu den USA geprägt. Das Gewicht der Geschichte für die kubanische Politik ist enorm. Das bereits zitierte Leitdokument des 5. Parteitags, das doch die zentralen Orientierungen für die 90er Jahre geben sollte, widmete rund drei Viertel seiner Zeilen der Geschichte, genauer: der Herleitung und Legitimierung des aktuellen Regierungssystems aus der kubanischen Geschichte (PCC 1997). Der historische Bogen wird dabei weit zurück gespannt: “Die kubanische Revolution, die am 10. Oktober 1868 in La Demajagua begann, ist eine einzige bis in unsere Tage”.⁴ Die Revolution Fidel Castros verkörpert so nicht weniger als die endlich erreichte nationale Unabhängigkeit, um die Generationen von Kubanern vergeblich gekämpft hatten und um die Kuba am Ende des letzten Jahrhunderts, als es sich schließlich von der spanischen Kolonialherrschaft befreien konnte, durch die Intervention der USA betrogen worden ist.

In Lateinamerika ist Kuba eine “verspätete Nation”. Auch nachdem die spanischen Kolonien auf dem Festland bereits die Unabhängigkeit errungen hatten, blieb Kuba das ganze 19. Jahrhundert hindurch die wichtigste überseeische Besitzung Spaniens, die “immer treue Insel”, wie es hieß. Erst der 1895 von Kubas Nationalheld José Martí initiierte zweite Unabhängigkeitskrieg brachte ein Ende der spanischen Herrschaft. Bereits lange zuvor hatten allerdings die USA ihre Ansprüche auf Kuba angemeldet. Mehrfach versuchten die USA vergeblich, den Spaniern die Insel abzukaufen; am Ende verlegten sie sich aufs Warten: “Es gibt Gesetze der physikalischen wie der politischen Schwerkraft”, so die berühmten Worte von US-Außenminister John Quincy Adams von 1823, “und so wie ein im Sturm vom Baum gerissener Apfel keine andere Wahl hat, als zur Erde zu fallen, so kann auch Ku-

die Ordnung fördern, dienen objektiv unseren Feinden” (PCC 1997: 12). Alle Übersetzungen im Text, soweit nicht anders gekennzeichnet, stammen vom Verf.

³ Die Transformation der Politik im Kuba der 90er Jahre ist Gegenstand des Beitrags von Raimund Krämer in diesem Band.

⁴ PCC (1997: 5); in dem Ort La Demajagua begann der erste Unabhängigkeitskrieg, der 1878 mit einer Niederlage der kubanischen Aufständischen endete.

ba, gewaltsam aus seiner widernatürlichen Verbindung mit Spanien gelöst und unfähig, sich selbst zu schützen, nur der Schwerkraft der Nordamerikanischen Union folgen, die kraft desselben Naturgesetzes Kuba nicht von ihrem Busen stoßen kann” (Pérez Jr. 1995: 108). 1898 nun, als sich der Apfel von seinem Baum löste, griffen die USA kurzerhand in den kubanischen Unabhängigkeitskrieg ein. Binnen weniger Monate besiegten sie die spanischen Truppen, verdrängten aber gleichzeitig auch die kubanischen Unabhängigkeitskämpfer, die so genannten *Mambises*, und sprachen ihnen jegliche politische Legitimität ab. Die Friedensverhandlungen wurden nur zwischen Spanien und den USA geführt, ohne jegliche kubanische Beteiligung. Der um seinen Sieg betrogene Unabhängigkeitskampf wurde zu dem nationalen Trauma Kubas. Das Land erlebte den Wechsel von der Kolonialherrschaft Spaniens zu der Dominanz durch die neue Hegemonialmacht USA. In der Folge standen im 20. Jahrhundert alle nationalistischen Kräfte auf der Insel geradezu zwangsläufig in Gegnerschaft zu den USA.⁵

Für vier Jahre blieb Kuba unter direkter US-amerikanischer Militärverwaltung. Bevor 1902 die Republik ausgerufen und erstmals ein Kubaner zum Staatspräsidenten gewählt wurde, hatten die USA einen Zusatz in der kubanischen Verfassung verankert, das so genannte *Platt-Amendment*, das ihnen jederzeitiges Interventionsrecht einräumte und das zum Inbegriff der quasi-kolonialen US-Herrschaft über die Insel wurde. Zudem gab ein Pachtvertrag den USA die Bucht von Guantánamo im Südosten der Insel als Marinestützpunkt; sie wird von den USA bis heute in dieser Funktion gehalten und stellt die einzige Landgrenze Kubas dar.

In der “Republik des *Platt-Amendments*” griffen die USA chronisch in die kubanische Politik ein. Eine der unseligsten Nebenerscheinungen davon war, dass auch die politischen Kräfte Kubas ihrem jeweiligen Gegner regelmäßig mit möglichen US-Interventionen drohten – und damit den Souveränitätsverlust der nationalen Politik perpetuierten. US-Militär besetzte Kuba erneut zwischen 1906 und 1909, und auch von 1917 bis 1922 waren US-Soldaten in Kuba stationiert. Erst 1934 ließen die USA die Aufhebung des *Platt-Amendments* zu; die massive wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von den USA blieb jedoch auch danach bestimmend. Diese Abhängig-

⁵ Das internationale Standardwerk zu den Beziehungen USA – Kuba ist Pérez Jr. 1990; für einen generellen Überblick über die historische Entwicklung s. Pérez Jr. (1995) sowie auf deutsch Zeuske/Zeuske (1998) und Zeuske (2000); in knapperer Form auch Hoffmann (2000a), Kap. 2. Über das historische Verhältnis Kubas zu den USA und seine Implikationen für heute s. auch Krämer (1998, insbes. S. 71-120).

keit ging mit einer Vielzahl überaus enger Beziehungen auf kulturellem und sozialem Gebiet einher, die in hohem Maße identitätsbildend für die kubanische Nation waren und bis heute sind.⁶

3. Sozialistischer Staat und Kalter Krieg: Neue Freunde, alte Feinde

Nach der Revolution 1959 machte die Vorherrschaft der USA über Kuba einer erbitterten und Jahrzehnte andauernden Konfrontation zwischen beiden Ländern Platz. Diese war für das Kuba Fidel Castros nur zu bestehen, wenn die Insel mächtige Verbündete fand – und dafür gab es in der Ära des Kalten Krieges vor allem eine Option: die Allianz mit der Sowjetunion. Militärisch erreichte diese bereits 1962 in der “Raketen-Krise” ihren Höhepunkt; nach dramatischen Tagen zog die UdSSR die auf Kuba stationierten Atomraketen schließlich ab, im Gegenzug sicherten die USA zu, nicht militärisch auf der Insel zu intervenieren. Wirtschaftlich wäre das Überleben der Revolution Anfang der 60er Jahre ohne die Beziehungen zu den sozialistischen Bruderstaaten kaum denkbar gewesen. Wirtschaftsbeziehungen auf Basis “gerechter Preise” und langfristiger Darlehen wurden kontinuierlich ausgebaut, und 1972 wurde Kuba Vollmitglied des “Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe”.⁷

Politisch erlebte die Abhängigkeit Kubas von der Sowjetunion einen Schlüsselmoment, als Fidel Castro 1968 den sowjetischen Einmarsch in Prag guthieß. In den 70er Jahren fand sie dann manifesten Ausdruck in dem so genannten “Prozess der Institutionalisierung” und der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1976, die eine weitreichende Übernahme politisch-administrativer Strukturen nach Vorbild der UdSSR bedeuteten. Es ist nur vor dem Hintergrund der kubanischen Geschichte zu verstehen, dass die Abhängigkeit von der Sowjetunion, so tief sie effektiv war, letztlich doch immer als Gegengewicht zu den Machtansprüchen der “eigentlichen” Hegemonialmacht Kubas, den USA, erscheinen konnte.

⁶ Eine eindrucksvolle Darstellung bietet in dieser Hinsicht das jüngst vorgelegte Werk von Pérez Jr. (1999); bemerkenswerte Aufsätze zu diesem Thema versammelt auch *Encuentro de la Cultura Cubana* (15, 2000).

⁷ Das Leitdokument des 5. Parteitags der Kommunistischen Partei Kubas 1997 schrieb dazu: “Dank der gerechten wirtschaftlichen Austauschbeziehungen mit der Sowjetunion und anderen sozialistischen Ländern erreichten wir es, die zunehmenden Auswirkungen der Blockade beträchtlich zu mindern und zu verhindern, dass der US-amerikanische Plan Erfolg hatte, die nationale Ökonomie zu lähmen und unser Volk in den Hunger zu stürzen” (PCC 1997: 7).

Mit der Revolution Fidel Castros war die Karibikinsel 90 Meilen südlich der USA allerdings nicht nur zum Brennpunkt des Kalten Kriegs zwischen West und Ost geworden, sondern sie stand gleichzeitig auch im Zentrum des Nord-Süd-Konflikts. Das revolutionäre Kuba (und seine charismatische Führerfigur) wurde von den einen als Vorbild für radikale Gesellschaftsveränderung und Sozialismus gesehen, von den anderen entsprechend abgelehnt und bekämpft.

So nationalistisch Kubas Revolution auch geprägt war, so sehr betonte sie doch auch ihre internationalistische Mission. Zum einen sollte Kuba durch seine eigene Entwicklung ein Vorbild für die Länder der Dritten Welt sein. Vor allem in Lateinamerika wurde Fidel Castro zu einer Symbolfigur für nationale Unabhängigkeit und Kubas Errungenschaften im Gesundheits- und Bildungssektor wurden von vielen in der Linken als Beleg für die Leistungsfähigkeit und soziale Überlegenheit des sozialistischen Systems angesehen. Darüber hinaus verfolgte die Regierung Castro aber auch eine überaus aktive Außenpolitik.⁸ Neben zahlreichen Initiativen auf diplomatischer Ebene und im Rahmen internationaler Organisationen verwandte Kuba auch viel politische Energie und materielle Ressourcen darauf, revolutionäre Bewegungen und sozialistische Regierungen in Lateinamerika und Afrika direkt mit politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hilfe zu unterstützen.

Die kubanischen Bemühungen des "Revolutions-Exports" verschlechterten allerdings die Beziehungen zu den Regierungen Lateinamerikas nachhaltig. Deren Bestreben, "ein zweites Kuba" in ihren Ländern mit aller Kraft zu verhindern, wurde im Rahmen der berüchtigten "Doktrin der nationalen Sicherheit" vielfach mit rücksichtsloser Repression und durch offene Militärdiktaturen durchgesetzt. Außenpolitisch verband sich dies mit einem Schulterschluss mit den USA in einer harten Isolationspolitik gegen Havanna. In der Folge wurde Kuba von der Mitgliedschaft in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) 1964 suspendiert. Mit Ausnahme Mexikos brachen alle Regierungen Lateinamerikas die diplomatischen Beziehungen zu Kuba ab.

⁸ Grundlegend zur Außenpolitik des revolutionären Kuba vgl. Domínguez (1989); s. u.a. auch Erisman (1985), Mesa-Lago/Blasier (1979) und Weinstein (1979). Für eine umfassende Darstellung von der Insel selbst s. López Segrera (1988). Eine Fallstudie über die Struktur der Entscheidungsprozesse im Bereich der kubanischen Außenpolitik bietet Fernández (1992). Für Kubas Außenpolitik und internationale Beziehungen in den 90er Jahren s. u.a. Ritter/Kirk (1995) (darin aus kubanischer Sicht Suárez Sálazar 1995), IRELA (1998), Alamos et al. (1998).

Kubas militärisches Engagement im Ausland erlebte seine Höhepunkte allerdings in Afrika. Nach der Unabhängigkeit Angolas 1975 entsandte Kuba massive Armeeverbände, um Angolas sozialistische MPLA-Regierung gegen interne Rebellen und Interventionstruppen Südafrikas zu stützen. Insgesamt kamen weit über 200.000 Kubaner als Soldaten im Angola-Krieg zum Einsatz. Militärisch war dies von entscheidender Bedeutung. Als es schließlich 1988 zu trilateralen Friedensverhandlungen zwischen Kuba, Angola und Südafrika kam, wurde nicht nur die MPLA-Regierung bestätigt, sondern konnte auch die Unabhängigkeit Namibias erreicht werden. Ein zweites großes Militäengagement Kubas erfolgte in Äthiopien zur Unterstützung der Regierung Mengistu, zunächst ab 1974 und verstärkt dann 1977/78. Von 1979-82 hatte Kuba den Vorsitz der Bewegung der blockfreien Staaten inne und strebte darin eine Sprecherrolle für die Dritte Welt an. Das Bemühen, eine Art "natürliche Allianz" der blockfreien Staaten mit der Sowjetunion zu propagieren, blieb jedoch ohne nachhaltigen Erfolg.⁹

In Lateinamerika blieben Kubas Beziehungen zu vielen Staaten gespannt, auch wenn 1975 die kollektiven Handelssanktionen der OAS aufgehoben wurden. Mit dem Sieg der sandinistischen Revolution 1979 wurde Nicaragua ein enger außenpolitischer Verbündeter Kubas. Gleichwohl kamen in Nicaragua kubanische Militärs nur als Berater zum Einsatz, nicht jedoch als Kampfverbände. Zu der einzigen militärischen Konfrontation zwischen kubanischen Soldaten und regulären Verbänden der US-Armee kam es 1983 auf der kleinen Karibikinsel Grenada. Als die USA mit einer Invasion die linksgerichtete Regierung des *New Jewel Movement* stürzten, befanden sich 64 kubanische Militärs und 636 beim Flughafenbau beschäftigte Arbeiter (die, wie fast alle kubanischen Männer, auch Armee-Reservisten waren) auf der Insel. 24 von ihnen kamen bei Gefechten mit den US-Truppen ums Leben.

Die Beziehungen zu den USA erlebten unter der Amtszeit Jimmy Carters (1976-1980) ihre einzige Phase von Entspannungspolitik.¹⁰ 1977 wurden "ständige Vertretungen" als Botschaftsersatz in beiden Hauptstädten eingerichtet; die kubanische Regierung entließ alle im Land inhaftierten US-

⁹ Die Unterordnung der kubanischen Außenpolitik unter die Linie der Sowjetunion kostete Kuba viele Sympathien in der Dritten Welt, als die Regierung Castro 1979 den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan unterstützte. 1984 schloss sich Kuba (nach einigem Zögern) auch dem sowjetischen Boykott der Olympischen Spiele von Los Angeles an.

¹⁰ Eine bemerkenswerte Darstellung bietet Wayne Smith, der Leiter der ständigen Vertretung der USA in Kuba in dieser Zeit, in seinem Buch *The Closest of Enemies* (Smith 1987).

Bürger und begann einen Dialog mit moderaten Gruppen des Exils; erstmals reisten in größerem Umfang emigrierte Kubaner aus den USA zu Familienbesuchen auf die Insel und eine ganze Reihe von "technischen" Abkommen – etwa über Fischfangrechte oder Drogenbekämpfung – wurden unterzeichnet. Doch Kubas Militäreinsätze in Afrika sowie die Massenflucht von mehr als 125.000 Kubanern über den Hafen von Mariel 1980 wurden zu einer zunehmenden Belastung. Die Wahl Ronald Reagans im gleichen Jahr brachte dann die Rückkehr zum Kalten Krieg in den bilateralen Beziehungen.

4. Kuba nach 1989: Der externe Schock und die Reaktion der Regierung Castro

Als in der Sowjetunion Gorbatschows Perestroika-Politik begann, ging Kuba innen- und wirtschaftspolitisch mit dem so genannten "Prozess der Korrektur von Irrtümern und negativen Tendenzen" (*rectificación*) bereits 1986 auf Gegenkurs. Außenpolitisch jedoch blieb das Bündnis zunächst unangetastet, und der Abzug der kubanischen Truppen aus Angola sowie Kubas Rolle bei den Friedensprozessen in Zentralamerika passten zu Moskaus neuer Politik der Zurückhaltung. Noch im April 1989 wurde der Besuch Gorbatschows in Havanna mit allen Ehren gefeiert und, auch wenn es hinter den Kulissen bereits gährte, offiziell unter dem Titel *Eine unverbrüchliche Freundschaft* publiziert (Castro/Gorbachov 1989). Nur wenige Monate später allerdings verbot die kubanische Regierung die Einfuhr der sowjetischen Perestroika-Publikationen *Sputnik* und *Novedades de Moscú*, der Bruch wurde unübersehbar.

Der Kollaps der sozialistischen Staaten in Europa und die Auflösung der Sowjetunion bedeuteten für Kuba einen beispiellosen externen Schock. Vielen schien damit *Castros letzte Stunde* – so der Titel eines Bestsellers in den USA (Oppenheimer 1992) – gekommen. Doch in Kuba war der Sozialismus nicht mit sowjetischen Panzern ins Land gekommen, und er brach nicht mit ihrem Abzug zusammen. Der "Domino-Stein" Kuba fiel nicht, aus vielerlei Gründen. Im Hinblick auf die internationale Politik hat hierbei zweifelsohne die Konfrontation zu den USA zentrale Bedeutung. So sei an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen, dass, während die Welt gebannt auf Berlin und Moskau, Budapest, Prag und Bukarest schaute, aus kubanischer Sicht nicht nur diese, sondern auch zwei Ereignisse in Zentralamerika größte Aufmerksamkeit auf sich zogen: Zum einen die US-amerikanische Militärinvasion in Panama im Dezember 1989, die fast zeitgleich zum blutigen Sturz Ceaucescus erfolgte und die mit Nachdruck unterstrich, dass die USA auch weiterhin

ihre Politik mit dem massiven Einsatz militärischer Mittel durchzusetzen bereit waren; und zum anderen die Wahlniederlage der Sandinistischen Befreiungsfront in Nicaragua am 25. Februar 1990 gegen eine von den USA maßgeblich unterstützte Opposition, was die Regierung in Kuba zweifelsohne darin bekräftigt haben wird, dass mit einer politischen Öffnung, so kontrolliert sie auch scheinen mag, der Verlust der revolutionären Macht droht.

Beide Ereignisse untermauerten für die Regierung Castro die Virulenz der imperialistischen Bedrohung und boten einen nur allzu plausiblen Hintergrund, in dieser kritischen Situation die unbedingte Geschlossenheit des Volkes im Kampf gegen den äußeren Feind einzufordern und jegliche Opposition als Helfershelfer der USA zu bekämpfen. Bereits zuvor war in Kuba auch das Drohpotential gegen Abweichler in den eigenen Reihen unterstrichen worden, als im Juli 1989 General Arnaldo Ochoa, der ranghöchste Militär des Landes hinter Fidel und Raúl Castro, nach einem vom Fernsehen übertragenen Schauprozess wegen Korruption und Hochverrat hingerichtet wurde.¹¹ In der Folge kam es zu einer weitgehenden Umgruppierung des staatlichen Sicherheitsapparats. Das Innenministerium wurde einem Armee-General und engen Vertrauten Raúl Castros unterstellt. Und auch Castros Kritik an der Führung der einstigen Bruderstaaten spricht noch im Nachhinein eine deutlich warnende Sprache:

Wir dürfen niemals in die Irrtümer verfallen, denen die sozialistischen Länder verfallen sind oder die UdSSR. Sie sagten, dass sie den Sozialismus verbessern wollten, und alle Welt war zufrieden, sehr gut, sie wollen den Sozialismus verbessern, was für eine großartige Sache, den Sozialismus zu verbessern. Der Sozialismus musste verbessert werden. Aber er musste mitnichten zerstört werden! Niemals hätte man dem Yankee-Imperialismus die Weltherrschaft schenken dürfen, wie sie das getan haben, ohne einen einzigen Schuss abzugeben!¹²

Ideologisch antwortete die Regierung in Havanna auf den Zusammenbruch der verbündeten sozialistischen Staaten mit einer Re-Nationalisierung ihres Diskurses und ihrer Legitimation, wie sie bereits im Prozess der *Rectificación* seit 1986 begonnen worden war. Seinen formalen Abschluss fand

¹¹ Die offizielle kubanische Dokumentation zum Fall Ochoa ist: *Causa Nr. 1: Fin de la Conexión Cubana*, Havanna: Editorial José Martí (1989). Eine bemerkenswerte journalistische Recherche bietet Oppenheimer (1992). Neben Ochoa wurden auch weitere Angeklagte zum Tode oder zu hohen Haftstrafen verurteilt. Innenminister Abrantes, der zu einer Haftstrafe verurteilt worden war, starb im Gefängnis. (Sowohl Ochoa als auch Abrantes waren von verschiedenen Seiten – es sei dahingestellt, ob zu Recht oder Unrecht – Sympathien für eine "kubanische Perestroika" nachgesagt worden.)

¹² Rede zum 40. Jahrestag der kubanischen Revolution am 26. Juli 1993, zitiert nach der deutschen Übersetzung in Hoffmann (1994: 56).

dies in der Verfassungsreform von 1992, die die "unverbrüchliche Freundschaft zur Sowjetunion" und andere explizite Bezüge auf die ehemaligen sozialistischen Staaten abschaffte, die Kommunistische Partei Kubas aber als "die führende Kraft in Gesellschaft und Staat" (Art. 5) bestätigte.¹³

Der Kollaps der sozialistischen Staaten bedeutete für Kuba auch unter militärischen Gesichtspunkten einen gravierenden Einschnitt. Zwar war die Karibikinsel dem Warschauer Vertrag, dem Militärbündnis der sozialistischen Staaten, nie beigetreten, doch hatten die USA seit der Raketenkrise die Sowjetunion als Schutzmacht der Karibikinsel *de facto* anerkannt. Die sowjetische bzw. russische Militärpräsenz endete 1993 mit dem Abzug der seit 1962 auf der Insel stationierten Militärbrigade.¹⁴ Kubas militärische Landesverteidigung basiert seitdem allein auf den nationalen Kräften gemäß der Doktrin des "Kriegs des gesamten Volkes", der zufolge die Armeeverbände (sowie die Sicherheitskräfte des von Militärs geleiteten Innenministeriums) lediglich die "professionelle Avantgarde" darstellen, die durch die Territorial-Milizen, in denen zwei Millionen Kubaner erfasst sind, sowie die Mobilisierung der sozialistischen Massenorganisationen unterstützt werden. Effektives Ziel ist es kaum, einen konventionellen Krieg gegen die USA gewinnen zu können, als vielmehr einem potentiellen militärischen Angriff mit extrem hohen Kosten zu drohen. So weit hierüber Informationen öffentlich geworden sind, entspricht dies in der Tat auch der Einschätzung der US-amerikanischen Militärs.¹⁵

Dramatisch spürbar waren die ökonomischen Auswirkungen des Zusammenbruchs der sozialistischen Verbündeten. Hatte Kuba 1989 nicht weniger als 85% seines Außenhandels mit den Staaten des RGW abgewickelt, stürzte das Land nun in eine tiefe, alle Bereiche der Gesellschaft erfassende

¹³ Der PCC wird dabei nicht mehr als "Avantgarde der Arbeiterklasse", sondern als "Avantgarde der kubanischen Nation" definiert (für eine Diskussion der Reform vgl. Azucuy 1995); der vollständige Text der Verfassung von 1976 sowie der reformierten Verfassung 1992 findet sich unter:

<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Cuba/cuba1976.html> sowie <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Cuba/cuba1992.html>

¹⁴ In der Folge und bis heute unterhält Russland lediglich noch die militärische Abhöranlage im kubanischen Lourdes, die für Moskau nicht zuletzt für die Kontrolle der Abrüstungsverträge mit den USA von Bedeutung ist.

¹⁵ Beispielhaft ist ein publiziertes Kuba-Planspiel eines US-Militärs (Demarest 1994), das die Möglichkeit eines Einsatzes der US-Armee auf der Insel erst nach einem Macht- oder Kontrollverlust der Regierung Castro sieht, nicht aber um diesen herbeizuführen ("... it is very unlikely that the US military will in any way contribute to the removal of the dictator or his regime", Demarest 1994: 58).

Krise.¹⁶ Große Teile der Wirtschaft kamen praktisch zum Erliegen, ein rigides Notprogramm, der so genannte *período especial*, wurde verfügt, und für die Bevölkerung wurde eine fast vollständige Rationierung aller Produkte eingeführt. Diese *de-facto*-Kriegswirtschaft in der Binnenökonomie ging einher mit der schrittweisen Reintegration Kubas in die kapitalistische Weltwirtschaft: die Suche nach neuen Handelspartnern, die Öffnung für *Joint-ventures* mit kapitalistischen Auslandsunternehmen, die Forcierung des internationalen Tourismus sowie 1993 die spektakuläre Legalisierung des US-Dollars als faktischer Hartwährung des Landes. Erst diese erhebliche Transformation der kubanischen Ökonomie und ihre Wiedereingliederung in den kapitalistischen Weltmarkt ermöglichte die Kontinuität auf der politischen Ebene.¹⁷

Zu Kubas wichtigsten Handelspartnern wurden die Staaten der Europäischen Union, Kanada sowie die Länder Lateinamerikas. Zudem ist auch Russland ein bedeutender Partner Kubas geblieben, auch wenn die für Kubas Ökonomie so zentralen Zucker-gegen-Öl-Tauschgeschäfte nun auf Basis des Weltmarktpreises berechnet werden. Eine besondere Rolle spielen China und Vietnam, die beiden wichtigsten noch kommunistisch regierten Länder. Bei wechselseitigen Staatsbesuchen wurden die sozialistischen Gemeinsamkeiten betont, allerdings grenzt sich die kubanische Regierung auch klar von den sehr viel weitergehenden Wirtschaftsreformen beider Länder ab. Trotz einer Reihe von Kooperationen bleibt ihre Bedeutung als Handelspartner für Kuba begrenzt.

¹⁶ Anzumerken ist, dass bereits Mitte der 80er Jahre eine ernste wirtschaftliche Krisensituation zu konstatieren ist. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand sie in der offenen Schuldenkrise Kubas 1986, nachdem die Devisenverschuldung sich von 2,8 Milliarden US-Dollar im Jahre 1983 innerhalb kürzester Zeit auf 6,1 Milliarden 1987 mehr als verdoppelt hatte. Als die Umschuldungsverhandlungen scheiterten, sah Kuba sich gezwungen, seine Schuldendienstzahlungen einzustellen; die westlichen Gläubiger antworteten mit einer Sperre der Kredite. Carranza (1994: 18) schreibt: "Aus diesen Gründen beschließt die kubanische Regierung 1986, die Wirtschaftsbeziehungen mit den kapitalistischen Ländern auf ein Minimum zu reduzieren und sie stattdessen auf die Länder des RGW, vor allem auf die UdSSR, zu konzentrieren." Es ist nicht zuletzt diese ungelöste Verschuldungssituation gegenüber den westlichen Staaten und die explizite Rekonzentration des Handels auf die sozialistischen Staaten, die das Ausmaß der Krise nach dem Zerfall des sozialistischen Lagers für Kuba noch einmal gravierend erhöhten.

¹⁷ Zur ökonomischen Entwicklung Kubas in den 90er Jahren vgl. den Aufsatz von Hans-Jürgen Burchardt in diesem Band; umfassendes Material bieten CEPAL (1997) sowie Dirmoser/Estay (1997), das zentrale Werk der kubanischen Diskussion ist Carranza/Gutiérrez/Monreal (1995); vom Verfasser selbst zu diesem Thema s. Hoffmann (2000b, 1998 und 1994/96).

Erst mit dem Wegfall der sozialistischen Verbündeten in Übersee 1989/90 erreichte auch das drei Jahrzehnte zuvor verhängte Handelsembargo der USA seine volle Wirkung.¹⁸ Wo die USA Kubas "natürlicher Markt" für fast alle Produkte sind, ist gerade für eine Strategie der ökonomischen Außenöffnung und Neu-Eingliederung in die Weltwirtschaft, wie sie die kubanische Regierung als Antwort auf die Krise einschlagen musste, eine derart massive Beschneidung des potentiellen Markts ein gravierendes Hindernis für jegliche wirtschaftliche Entwicklung.

5. Der Machtfaktor jenseits der Insel: Das kubanische Exil

Miami liegt näher an Havanna als Leipzig an Bonn. Es ist keine Stunde Flugzeit. Schon seit José Martí vor mehr als 100 Jahren die kubanischen Tabakarbeiter in Tampa und St. Petersburg für den Unabhängigkeitskampf in ihrem Heimatland agitierte, gilt Florida als der "natürliche Ort" für Kubaner, wenn sie denn nicht auf der Insel leben; und die berühmtesten Seiten des kubanischen Nationalismus schrieb José Martí in New York. Auch Fidel Castro hatte vor der Revolution in New York und Florida Station gemacht, um von der Exilgemeinde Geld für seine Umsturzpläne zu sammeln. Doch nach der Revolution 1959 verließen nicht einige Hundert oder Tausend Kubaner die Insel, sondern Hunderttausende. Das veränderte alles. Seitdem ist die kubanische Gemeinde in den USA zu einem Machtfaktor ersten Ranges in der Kuba-Politik aufgestiegen.

In den ersten vier Jahren kamen über 200.000, bis Mitte der 80er Jahre insgesamt knapp eine Million Kubaner in die USA. Heute zählen die USA rund 1,2 Millionen Personen kubanischer Herkunft.¹⁹ Die Mehrheit von ihnen ließ sich in und um Miami nieder. Im Unterschied zu anderen Migrationsbewegungen aus Lateinamerika war es in diesem Fall die Ober- und Mittelschicht, mehrheitlich "weiß", gebildet und wohlhabend, die in die USA auswanderte. Zudem standen sie im Kalten Krieg politisch auf der richtigen Seite, weshalb sie in Bezug auf ihren legalen Status und staatliche Unterstützung eine Vorzugsbehandlung erhielten. Die Hoffnung aber, dass "der Spuk in Havanna" bald vorbei sein würde und sie in Kürze zurückkehren könnten, schwand mit der Zeit; was blieb, ist viel Verbitterung. Ihrem

¹⁸ Zu der Diskussion um die ökonomischen Folgen und Kosten des US-Embargos vgl. etwa Trueba (1994) und Zimbalist (1994).

¹⁹ Einen guten Überblick in knapper Form über die demographische Entwicklung der kubanischen Gemeinde in den USA seit dem letzten Jahrhundert gibt Lisandro Pérez (2000). Eine hervorragende Sozialgeschichte Miamis bietet Portes/Stepick (1993).

Gefühl nach blieben die Kubaner im "Exil", als Immigranten jedoch erlebten sie eine beispiellose Erfolgsstory. Miami wurde zum Symbol. Was bis dahin ein verschlafener Badeort für betuchte Rentner war, wurde dank des Zustroms der Kubaner zu einer der dynamischsten Metropolen der USA. *Los Cubanos* dominieren längst die Stadt. Die größte Zeitung, der *Miami Herald*, erscheint täglich komplett in einer englischen und einer spanischen Ausgabe. Miami, das erscheint manchen nicht mehr als USA, sondern als "Nord-Havanna", als das kapitalistische Kuba.

Politisch blieb die Mehrheit der Emigranten auf einen unversöhnlichen Anti-Castro-Kurs eingeschworen. Zwar degenerierten die paramilitärischen Übungen immer älter werdender Herren in den Everglades-Sümpfen mit der Zeit zu einer Art martialischer Folklore. Doch darf darüber nicht übersehen werden, dass Exil-Kubaner tatsächlich zahllose Sabotageakte und terroristische Anschläge gegen kubanische Ziele ausführten – oft auch im Auftrag oder in Kooperation mit der CIA. Auch in Miami selbst wurden Exil-Kubaner, die sich der Castro-Regierung gegenüber "zu dialogbereit" zeigten, Opfer von Bombenattentaten. Der wohl blutigste Anschlag exilkubanischer Terroristen, bei dem 1976 ein *Cubana*-Flugzeug in Barbados in die Luft gesprengt wurde und 73 Menschen ums Leben kamen, schockierte die Weltöffentlichkeit. In den 80er und 90er Jahren nahmen derartige Gewaltakte ab. Dennoch zeigte die Serie von Bombenattentaten auf Hotels in Havanna im April 1997, bei der ein italienischer Tourist getötet wurde, dass auch terroristische Aktionen noch immer Bestandteil exilkubanischer Politik sein können.

Politisch bedeutsam wurde aber vor allem eine andere Entwicklung: Die Kubaner nahmen in ihrer großen Mehrzahl die US-amerikanische Staatsbürgerschaft an, wurden zu *Cuban-Americans* – und sie entdeckten ihre Macht im politischen System der USA. Hierfür war überaus hilfreich, dass dem Bundesstaat Florida bei den Präsidentschaftswahlen strategische Bedeutung zukommt. Die Reagan-Regierung förderte zudem den Aufbau einer effizienten und dollarschweren politischen Lobby-Organisation der Hardliner des kubanischen Exils, die *Cuban-American National Foundation* (CANF), die unter ihrem Führer Jorge Mas Canosa zu einer zentralen Instanz in der US-amerikanischen Kuba-Politik wurde. Sie kanalisierte Gelder und Personalentscheidungen, schrieb Gesetzesvorlagen, finanzierte Anwälte und mobilisierte Hunderttausende von Dollars an *fund-raising* für den Wahlkampf von Abgeordneten und Senatoren, damit ihre Anliegen in der Folge freundliches Gehör finden. Auf diesem Anti-Castrismus in Schlips und Kragen, nicht auf

den militärischen Aktionen terroristischer Kommandos, ruht seit den 80er Jahren die politische Macht des kubanischen Exils.

6. Ein Feind, auf den Verlass ist: Kuba und die USA

Als nach 1989 der vielfach prophezeite Sturz Castros ausblieb, setzte die exilkubanische Lobby auf eine weitere Verschärfung des US-amerikanischen Embargos gegen die Insel. Politisch geschickt vor den Präsidentschaftswahlen lanciert, wurde das so genannte "Torricelli-Gesetz" (so benannt nach dem Demokratischen Abgeordneten Robert Torricelli; offizieller Name: *Cuban Democracy Act*) von beiden Kandidaten, sowohl dem amtierenden Präsidenten George Bush wie seinem Herausforderer Bill Clinton, unterstützt und 1992 vom US-Kongress beschlossen. Schon in diesem Gesetz war angelegt, was vier Jahre später mit dem Helms-Burton-Gesetz zum Streitpunkt zwischen den USA und der Europäischen Union werden sollte: Die extraterritoriale Anwendung US-amerikanischer Gesetzgebung. Denn das Torricelli-Gesetz erweiterte den Bannstrahl der US-Sanktionen über die Grenzen der USA hinaus auch auf Tochterfirmen US-amerikanischer Unternehmen in Drittländern, so dass nun weder eine Coca-Cola-Niederlassung in Mexiko noch eine General-Motors-Filiale in Großbritannien mit Kuba Handelsbeziehungen unterhalten durften.²⁰

Bemerkenswert ist, dass US-Präsident George Bush noch zwei Jahre zuvor gegen einen ganz ähnlichen Vorstoß, das so genannte *Mack-Amendment*, sein Veto eingelegt hatte – nicht zuletzt im Interesse all jener US-Firmen, die über Niederlassungen im Ausland einträglichen Handel mit Kuba trieben, 1991 immerhin für geschätzte 718 Millionen Dollar. Wo sich Bill Clinton im Wahlkampf für eine harte Anti-Castro-Rhetorik (*To put the hammer down on Fidel Castro!*) entschieden hatte, wollte der noch amtierende Präsident dieses Feld nicht seinem Konkurrenten überlassen; wenige Tage vor dem Wahltermin setzte George Bush auf einer Kundgebung in Miami seine Unterschrift unter das Gesetz.

Neben der Ausweitung der US-Sanktionen auf US-Niederlassungen im Ausland richteten sich auch eine Reihe anderer Passagen des Torricelli-Gesetzes gegen die wirtschaftlichen Außenbeziehungen Kubas. So dürfen

²⁰ Dies trug den USA bereits damals internationalen Protest ein, letztlich blieb die Konfliktebene jedoch niedrig: Washington verzichtete auf eine konsequente Durchsetzung des Handelsverbots für US-amerikanische Tochterfirmen in Drittländern; für die Regierungen anderer Staaten bestand damit auch kein zwingender Handlungsbedarf, hierüber einen größeren Konflikt mit den USA zu führen.

unter dem Torricelli-Gesetz Schiffe, die in Kuba vor Anker gehen, in den darauffolgenden sechs Monaten keinen Hafen in den USA anlaufen; ferner sollen Länder, die Kuba im Handel Vorzugsbedingungen einräumen, dafür von Washington bestraft werden. Neben diesen negativen Sanktionen sieht das Gesetz aber auch ein so genanntes "zweites Gleis" (*Track Two*) vor, das durch eine selektive Politik von Kontakt- und Kommunikationsförderung zwischen den USA und Kuba eine Demokratisierung auf der Insel befördern will. Unter anderem hat das Gesetz die Wiederaufnahme des direkten Telefonverkehrs zwischen beiden Staaten ermöglicht – was für den kubanischen Staat heute eine sehr bedeutende Deviseneinnahmequelle darstellt. Gleichwohl ist gerade dieses "zweite Gleis" des Torricelli-Gesetzes von der kubanischen Regierung als besonders gefährliche "ideologische Subversion" immer wieder überaus scharf angegriffen worden (Buró Político 1996).

Es liegt auf der Hand, dass die Bestimmungen des Torricelli-Gesetzes nicht nur Kubas Transport- und Handelskosten erhöhten, sondern auch die von der kubanischen Regierung betriebene Neu-Eingliederung Kubas in den kapitalistischen Weltmarkt grundsätzlich erschwerten. Wenn das Torricelli-Gesetz jedoch seinem offiziellen Namen gemäß zum Ziel hatte, *Democracy in Cuba* im US-amerikanischen Sinne herbeizuführen, blieb es zweifelsohne erfolglos. Dennoch konnten sich auch in der Folge diejenigen politischen Kräfte in den USA durchsetzen, die als Ursache für den ausbleibenden Erfolg nicht den Konfrontationskurs, sondern nach wie vor ein "zu wenig" an Konfrontation ausmachten und auf eine weitere Verhärtung der Kuba-Politik drängten.

Als Erklärung hierfür wird oft einzig und allein auf die Macht und den Einfluss der exilkubanischen Hardliner verwiesen.²¹ Doch dies ist nur die halbe Wahrheit. Auch die Exil-Kubaner können die Kuba-Politik der USA keineswegs nach Belieben diktieren, sondern sie können nur dann ihre spezifischen Interessen wirksam zur Geltung bringen, wenn diese auf eine gleichgerichtete Grundhaltung im politischen Establishment der USA aufbauen können. Schon bei der Frage der Immigration von Kubanern in die USA etwa ist dies nicht mehr der Fall. So ist es bezeichnend, dass auslösende Momente für die Verschärfung der US-amerikanischen Kuba-Politik nach 1992 jeweils politische Krisen waren, die nicht etwa nur die exilkubanische

²¹ Beispielhaft für diese Sichtweise schreibt etwa Linkohr (1996), die US-amerikanische Kuba-Politik sei "von verblüffender Einfachheit. Die Beziehungen der Vereinigten Staaten von Amerika zu Kuba waren und sind schlicht Teil ihrer Innenpolitik" (Linkohr 1996: 421): "Dabei geht es um Stimmen, nicht um außenpolitische Vernunft" (ebd.).

Gemeinde, sondern die US-amerikanische Öffentlichkeit insgesamt nachhaltig beschäftigten. Dies war der Fall bei der Flüchtlingskrise vom Sommer 1994, als die kubanische Regierung die Grenzen freigab und mehr als 30.000 Kubaner die Insel auf improvisierten Flößen Richtung USA verließen; als "Vergeltungsmaßnahme" verfügte die Clinton-Regierung eine Einschränkung der erlaubten Geldüberweisungen von in den USA lebenden Kubanern an ihre Verwandten auf der Insel, die seit der Legalisierung des Dollars im Vorjahr zu einer der wichtigsten Devisenquellen des sozialistischen Staats geworden waren.²² Beigelegt wurde die Flüchtlingskrise schließlich durch ein Abkommen, bei dem die USA sich – wie von der kubanischen Regierung seit langem gefordert – zu einer weitreichenden Änderung ihrer Immigrationspolitik gegenüber Kuba verpflichteten. Die exilkubanische Lobby war bei diesen Verhandlungen schlicht übergangen worden, und ihre Wortführer denunzierten das Immigrationsabkommen lautstark als Verrat und als "Pakt mit dem Teufel", ohne dass sie es politisch verhindern oder auch nur ernsthaft in Frage stellen konnten.

In der Folge dieser "Niederlage" konzentrierten sich die Hardliner in Washington und Miami auf ein anderes Projekt: das Helms-Burton-Gesetz, das seine Namensgeber – der Republikanische Senator Jesse Helms und der Demokratische Abgeordnete Dan Burton – im Februar 1995 formell im Kongress einbrachten. Das Schicksal dieser Gesetzesinitiative war dabei lange Zeit ungewiss. Anfang des Jahres 1996 hing die Vorlage im Vermittlungsausschuss des Kongresses fest; zudem hatte Präsident Clinton wiederholt angekündigt, sein Veto gegen das Gesetz einzulegen. Den Weg zur Durchsetzung des Helms-Burton-Gesetzes ebnete schließlich – wiederum – eine politische Krise, die weit über die *Cuban Community* hinaus in den USA Wirkung zeigte: Der Abschuss von zwei in Florida gestarteten Kleinflugzeugen durch die kubanische Luftwaffe am 24. Februar 1996, bei dem die vier Besatzungsmitglieder, alle kubanisch-stämmige US-Bürger, ums Leben kamen.

Die Flugzeuge gehörten der exilkubanischen Organisation *Hermanos al Rescate* (Brüder zur Rettung), die einst zur Bergung kubanischer Flüchtlinge

²² Für 1994 weist die kubanische Nationalbank in der Zahlungsbilanz einen Betrag von 574,8 Millionen Dollar unter der Rubrik "Laufende Transfers" aus, die, wie ausdrücklich erklärt wird, "hauptsächlich auf Schenkungen und Überweisungen" zurückzuführen sind; dies ist mehr als die Einnahmen durch die gesamte Zuckerausfuhr des Jahres (Banco Nacional de Cuba 1995: 20f.). Eine bemerkenswerte konzeptionelle Analyse der Bedeutung dieser Überweisungen für die kubanische Gesellschaft und die Entwicklung des Landes bietet Monreal (1999).

aus Seenot gegründet worden war und die seit dem Migrationsabkommen zwischen Washington und Havanna eine Provokationsstrategie mit gezielten Verletzungen kubanischen Luftraums verfolgte. Die genauen Einzelheiten des Abschusses der Flugzeuge und insbesondere die Frage, ob er im internationalen Luftraum oder im kubanischen Hoheitsgebiet erfolgte, sind strittig. Sicher ist jedoch, dass die Provokationsstrategie politisch aufging: Nach dem kalkulierten Abschuss der unbewaffneten Cessnas durch die kubanische Luftwaffe hatten die Betreiber des Helms-Burton-Gesetzes keinerlei Mühe, die allgemeine Empörung für sich zu nutzen und binnen nur zehn Tagen ihre Vorlage mit überwältigender Mehrheit durch beide Häuser des Kongresses zu bekommen. Unter dem Druck der Ereignisse legte Präsident Clinton nun aber nicht, wie ursprünglich angekündigt, sein Veto gegen das Helms-Burton-Gesetz ein, sondern unterzeichnete es in einem feierlichen Akt im Beisein der Familienangehörigen der vier getöteten Piloten.²³

Es ist eine offene Diskussion, ob die Helms-Burton-Initiative auch ohne diesen Zwischenfall Gesetz geworden wäre. Unzweifelhaft ist jedoch, dass der Abschuss der Flugzeuge diesen Prozess enorm beschleunigte, und eine Reihe von Beobachtern weisen der kubanischen Regierung so auch eine Mitverantwortung für die Durchsetzung des Helms-Burton-Gesetzes zu (Whitehead 1996: 5-8 sowie in schärferem Ton Pérez-Stable 1996). Von kubanischen Regierungsvertretern ist dies selbstverständlich zurückgewiesen worden. Bereits direkt nach dem Vorfall hatte Fidel Castro in einem Interview mit dem US-Magazin *Time* (11.3.1996: 22) den Abschuss der Flugzeuge als unumgängliche Notwendigkeit gerechtfertigt, obwohl man sich bewusst gewesen sei, dass dies in den USA politisch ausgeschlachtet werden würde.²⁴ Dennoch ist nicht zu übersehen, dass der gezielte Abschuss der

²³ Nach dem Abschuss der Flugzeuge war Zeitungsberichten zufolge im Kabinett Clintons auch ein Vergeltungsschlag in Form eines einmaligen Raketenangriffs auf die Basis der kubanischen Luftwaffe bei San Antonio de los Baños vorgeschlagen, jedoch schnell verworfen worden (*Miami Herald* 1.10.1995).

²⁴ Die *Hermanos al Rescate* seien in "extremely serious terrorist actions against our country" verwickelt gewesen, so Castro. "We reported each and every violation [of Cuban airspace – B. H.] to the United States in a diplomatic protest. We warned U.S. officials time and again. We had been patient, but there are limits." – *Time*: "Nevertheless, the Helms-Burton bill was dormant. The wisdom of the embargo was being openly debated." – Castro: "We realized the incident would be exploited as an issue between Cuba and the U.S. and would become an issue in the American presidential election. But, in addition to these flights, there was also interference by the U.S. Interests Section in our internal affairs. What these people were doing was intolerable. They were giving money and paying the bills of dissidents. They were visiting the provinces and promoting opposition to the government under the pretext of checking on rafters returned from the U.S. And all

exilkubanischen Flugzeuge just an dem Tag, an dem das erste nationale Treffen der Dissidenten-Dachorganisation *Concilio Cubano* geplant war, eine kaum zufällige innenpolitische Drohwirkung hatte. Wo die kubanische Regierung den Oppositionsgruppen vorwirft, im Dienste exilkubanischer und US-amerikanischer Kräfte zu stehen, konnte der innere Konflikt so mit erneuerter Plausibilität als Teil externer Aggression gedeutet werden.

7. *Democracy made in USA: Das Helms-Burton-Gesetz und seine Folgen*

Eines der zentralen Ziele des Helms-Burton-Gesetzes²⁵ ist es, die Embargo-Politik gegen Kuba gesetzlich so zu verankern, dass sie der Entscheidungsgewalt des Präsidenten entzogen ist. So formuliert das Helms-Burton-Gesetz in seinem ersten Kapitel einen langen Katalog von Sanktionen und Drohungen der USA gegen Kuba, die in vielen Fällen bereits bestehende Maßnahmen bestätigen oder erweitern, diesen bislang von der Exekutive verfükten Sanktionen nunmehr jedoch formellen Gesetzescharakter gibt (§102). In der Folge können diese Bestimmungen nicht mehr vom Präsidenten, sondern nur vom Kongress aufgehoben werden – ein politisch ungleich schwierigerer Prozess. Wo die Außenpolitik in den USA traditionell die Domäne der Exekutive ist, hat hier eine gewichtige Verlagerung der Kompetenzen stattgefunden, die die Spielräume des Präsidenten für einen etwaigen Kurswechsel in der Kuba-Politik empfindlich und dauerhaft beschneidet.

Darüber hinaus umfasst Kapitel I unter anderem folgende Punkte:

- In allen internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank etc.) müssen die USA gegen jede Art von Darlehen, Finanzhilfe oder Aufnahme Kubas stimmen. Wenn Kuba dennoch ein Kredit gewährt wird, sollen die

the time we were just watching. It was intolerable. And then there were flights.” (*Time* 11.3.1996: 22)

²⁵ Offizieller Name: “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996”; als Volltext im Internet unter <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/helms-burton-act.html>. Eine thematisch wie politisch breite Diskussion des Helms-Burton-Gesetzes bieten die in IRELA (1996) versammelten Texte. Über die politische Zwangsjacke, die das erste Kapitel des Helms-Burton-Gesetzes der US-Außenpolitik anlegt, schreibt William Leogrande (1997: 214): “Although the trafficking provisions of Helms-Burton [Klagerecht der Alteigentümer gegen Nutzer aus Drittstaaten – B. H.] have received the most press attention because of their potential for diplomatic mischief, the bill’s most important title is the one that writes the US economic embargo into law. Apart from his ability to suspend the trafficking provisions of Helms-Burton, Clinton is left with almost no discretion in formulating US policy towards Cuba.”

USA die entsprechende Summe aus ihren Beiträgen an die betreffende Institution streichen (§104).

- Das Verbot für den Import von Produkten aus Drittländern, die kubanische Rohstoffe enthalten (z.B. Nickel oder Zucker), wird verschärft (§§108, 110).
- Die US-amerikanische Finanzhilfe für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion muss um die Beträge gekürzt werden, mit denen diese Staaten Kuba unterstützen. Als Unterstützung zählt dabei auch Handel zu deutlich günstigeren Bedingungen als sie der Weltmarkt böte (§106).
- Die Finanzhilfe an Russland soll um den Betrag gekürzt werden, den Russland für die Nutzung der militärischen Abhöranlagen im kubanischen Lourdes zahlt (§106 d). Russland hatte für die fortgesetzte Nutzung der Anlage Kuba im November 1994 einen Kredit von umgerechnet ca. 200 Mio. US-Dollar gewährt.
- Sperrung aller US-amerikanischen Finanzhilfe für Staaten, die – sei es über öffentliche Gelder oder über private Firmen – am Bau des kubanischen Atomkraftwerks Juraguá beteiligt sind oder dafür Kredite geben (§111).
- Darüber hinaus legt das Gesetz fest, dass “Bau und Operation jeglicher Atomkraftanlage” in Kuba als auch “jegliche weitere Manipulation des Fluchtwillens von Kubanern, der in einer Massenmigration in die USA resultiert”, als “Akt der Aggression” betrachtet wird, auf den die USA eine “angemessene Antwort” geben würden (§101, 4 A).

Während all diese Sanktionen gegen die gegenwärtige kubanische Regierung gerichtet sind, werden im zweiten Teil des Gesetzes die Grundzüge der US-Politik gegenüber den für die Zukunft erhofften kubanischen Regierungen festgelegt (Titel: *Assistance to a Free and Independent Cuba*). Doch gerade hier, wo neben die Peitsche des Embargos das Zuckerbrot in Aussicht gestellter US-Hilfe gelegt werden soll, bestätigt das Helms-Burton-Gesetz schlimmste Befürchtungen. Das Gesetz legt hier fest, dass der Präsident der USA erst dann Schritte zur Aufhebung des Embargos einleiten darf, wenn er zuvor dem Kongress gegenüber nachgewiesen hat, dass in Kuba eine Übergangsregierung (*transition government*) an der Macht ist (§204a). Und was eine Übergangsregierung in Kuba ist, wird in der Folge per US-Gesetz in einer langen Liste von Bedingungen definiert: So muss diese “alle politischen Aktivitäten legalisiert” (§205a, 1) und “die gegenwärtige Abteilung für Staatssicherheit im Innenministerium aufgelöst haben, einschließlich der Komitees zur Verteidigung der Revolution und der Brigaden der schnellen

Antwort" (§205a, 3). Sie muss international überwachte Wahlen versprechen (§205a, 4), sowie den Aufbau einer unabhängigen Justiz (§205a, 6 A) und die Zulassung unabhängiger Gewerkschaften (§205a, 6 C) zusichern. Ferner muss sie nachweislich dafür Sorge tragen, dass private Medien und Telekommunikationsfirmen auf der Insel zugelassen werden (§205b, 2 A), dass das "Recht auf Eigentum gesichert ist" (§205b, 2 C) und dass "angemessene Schritte unternommen werden, um enteigneten US-Bürgern oder -Firmen ihren Besitz zurückzugeben oder sie zu entschädigen" (§205b, 2 D). Schließlich geht es auch um Fidel Castro. Zwar erklärt der Gesetzestext eingangs, dass "in Bezug auf die Wahl des kubanischen Volkes über ihre zukünftige Regierung die USA keine Vorzugsbehandlung oder Einfluss für irgendeine Person oder Organisation ausüben werden" (§201, 10), doch ein paar Absätze weiter heißt es ganz direkt: "Eine Übergangsregierung in Kuba ist eine Regierung, die [...] weder Fidel Castro noch Raúl Castro beinhaltet" (§205a, 7).

Aus Sicht kubanischer Funktionäre, so reformorientiert sie auch sein mögen, beschreibt dieser Katalog von Bedingungen weniger eine Übergangsregierung als vielmehr die Situation nach einem schon ziemlich kompletten Machtwechsel. Doch selbst einer Regierung in Havanna, die all diesen Forderungen entspräche, verspricht das Helms-Burton-Gesetz keineswegs die umgehende Aufhebung des Embargos. Die ganze Formulierung und Konstruktion läuft vielmehr darauf hinaus, dass auch dann die nur schrittweise Aufhebung der Sanktionen der Hebel bliebe, um die kubanische Regierung beständig auf Linie zu bringen – so wie in Nicaragua noch Jahre nach der Abwahl der Sandinisten auch die Regierung von Violeta Chamorro die ökonomischen Pressionen der USA zu spüren bekam (vgl. Leogrande 1997: 215f.).

Denn auch für das, was die USA schließlich nicht mehr nur als "Übergangsregierung", sondern als vollwertige "demokratisch gewählte Regierung" (*democratically elected government*) in Kuba anerkennen würden, gibt das Helms-Burton-Gesetz Washington breiten Spielraum für die Durchsetzung handfester ökonomischer Interessen. So stellt §206 unter dem Titel "Erfordernisse zur Bestimmung einer demokratisch gewählten Regierung" klar, dass eine solche sich keineswegs nur dadurch bestimmt, dass sie demokratisch gewählt worden ist. Vielmehr muss sie sich auch "substantiell auf ein marktwirtschaftliches System zu bewegen, das auf dem Recht basiert, Eigentum zu besitzen und zu genießen" (§206, 3) sowie "vorzeigbare Fortschritte bei der Rückgabe oder Entschädigung konfiszierten US-Eigentums" (§206, 6) gemacht haben.

Der in Spanien lebende kubanische Journalist Luis Manuel García (1997: 34) schreibt dazu: "Auch wenn das Helms-Burton-Gesetz besagt, dass der US-Präsident es aufheben kann, wenn die Insel demokratisiert ist, werden die bis zu diesem Datum erhobenen Eigentumsansprüche auch danach honoriert werden müssen." Da es klar sei, dass die Regierung Castro niemals aufgrund der Entscheidungen von US-Gerichten Restitutionsansprüche zahlen wird, so García weiter, "ergibt sich die widersinnige Situation, dass ein gegen Castro gerichtetes Gesetz nur eben jene 'Übergangsregierung' oder 'demokratisch gewählte Regierung' unter Druck setzt, die auf Castro – zumindest gemäß der Theorie des Helms-Burton-Gesetzes – folgen wird".

Das Helms-Burton-Gesetz diktiert damit langfristig und auch über ein Ende der Castro-Ära hinaus die Ecksteine der politischen Verhältnisse in Kuba. Selbst für viele Kubaner, die entschiedene Gegner der aktuellen Regierung sind, ist dies ungenießbar. "Mit dem Helms-Burton-Gesetz würde Kuba von der Diktatur Fidel Castros in die Vormundschaft des US-Kongresses fallen", kritisierte dies etwa Alfredo Durán (1995: 3), einst Teilnehmer der Schweinebucht-Invasion und heute einer der prominentesten Führer der moderaten Kräfte innerhalb des kubanischen Exils, bei einer Anhörung im US-Senat. "All die Vorgaben in dem Gesetz legen Kriterien für Demokratie in Kuba fest, die zu bestimmen allein das Recht des kubanischen Volkes sein kann".

In seinen politischen Konsequenzen ist dieser zweite Teil des Gesetzes verhängnisvoll. Sollte es in Kuba tatsächlich zu einer politischen Wende im Sinne der Anti-Castro-Hardliner kommen, dann ist das Helms-Burton-Gesetz bereits heute der undemokratische Geburtsfehler der neuen Verhältnisse, so wie es das ominöse *Platt-Amendment* in Kubas erster Republik war. Fürs erste aber tut das Helms-Burton-Gesetz vor allem eines: Es stärkt die rigidesten Seiten des kubanischen Systems. All denjenigen in Kubas Führung und Funktionärsschicht, die begrenzten Mut zu einer eventuellen politischen Öffnung hätten, zeigt es nur einen tiefen Abgrund, aber keinen Raum für einen gangbaren Reformweg.

Der internationale Streit um das Helms-Burton-Gesetz entzündete sich unterdessen an einem ganz anderen Punkt, nämlich an dessen Kapiteln III und IV, in denen die USA die Reichweite der Sanktionen auf Firmen aus Drittstaaten ausweiten. Das Gesetz gibt US-amerikanischen Alteigentümern das Recht, vor US-Gerichten ausländische Firmen zu verklagen, wenn diese sich in ihrem Kuba-Geschäft durch Nutzung ehemals enteigneten Besitzes bereichern (Kapitel III).²⁶ Im Anschluss (Kapitel IV) formuliert es ein Verbot der Einreise in die

²⁶ Im Original steht der juristisch vage Begriff "trafficks", der im folgenden u.a. definiert wird als "entering into a commercial arrangement using or otherwise benefiting from

USA für leitende Angestellte, Eigentümer oder Mehrheitsaktionäre von ausländischen Unternehmen, denen eine derartige Nutzung konfiszierter Besitztümer vorgeworfen wird (§401).

Besonderes Gewicht erhalten diese Kapitel dadurch, dass das Helms-Burton-Gesetz dieses Klagerecht in einer kühnen juristischen Konstruktion auch auf alle Exil-Kubaner ausweitete, die zum Zeitpunkt der Enteignung kubanische Bürger waren und erst nach ihrer Emigration in die USA die US-amerikanische Staatsbürgerschaft annahmen. Diese Klausel verändert die Reichweite des Klagerechts entscheidend, wie der Washingtoner Anwalt Robert Muse bei einer Anhörung vor dem Auswärtigen Ausschuss des US-Senats ausführte: Während von Eigentümern, die zum Zeitpunkt der Enteignung US-amerikanische Staatsbürger waren, maximal 800 Klagen zu erwarten sind, so stehen von in den USA lebenden und nationalisierten Exil-Kubanern durch das Helms-Burton-Gesetz eine Flut von ca. 300.000 bis 430.000 Eigentumsklagen ins Haus (Muse 1996: 1f.). Diese rückwirkende Ausweitung der Zuständigkeit von US-Gerichten für Eigentumsansprüche von Personen, die zum Zeitpunkt der Enteignung Kubaner waren, deren enteigneter Besitz in Kuba liegt und die von einer kubanischen Regierung nach kubanischen Gesetzen enteignet wurden, ist nach internationalem Recht kaum haltbar. Auch die *U.S. Foreign Claims Settlement Commission* hatte vor mehr als 30 Jahren unmissverständlich formuliert: "The principle of international law that eligibility for compensation requires American nationality at the time of loss is so widely understood and universally accepted that citation of authority is scarcely necessary."²⁷

Als Präsident Clinton nach dem Abschuss der exilkubanischen Flugzeuge das Gesetz unterzeichnete, konnte er noch auf einem präsidialen Aufschubsrecht (ein so genannter *waiver*) bestehen, mit dem er die Anwendung des Kapitel III, des Klagerechts für Alteigentümer, für jeweils sechs Monate aussetzen kann. Seitdem hat er von diesem Aufschubrecht regelmäßig Gebrauch gemacht, so dass dieser Passus noch nicht zur Anwendung gekommen ist. Dennoch stießen der extraterritoriale Geltungsanspruch des Helms-Burton-Gesetzes und seine Drohungen gegen Firmen aus Drittstaaten international auf lautstarke und fast einhellige Ablehnung. Die EU strengte

confiscated property" (§401 b 2 ii), was sehr breite Interpretationsmöglichkeiten erlaubt (vgl. auch Muse 1996).

²⁷ Claim No. IT-10, 252, Dec. No It-62, zit. in Muse (1996: 6). Eine Analyse des Kapitels III aus der Perspektive des internationalen Rechts bietet auch die Abteilung für internationales Recht der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS 1996).

sogar ein Verfahren gegen Washington vor der Welthandelsorganisation WTO an. Am Ende einigte sie sich mit der US-Regierung auf ein *Understanding*, das das Gesetz zwar nicht grundsätzlich infrage stellte, aber seine praktische Wirkung für EU-Firmen entschärfte (ausführlicher hierzu sowie zur deutschen Position vgl. die Beiträge von Susanne Grätius und Ralf Breuer in diesem Band).

Mit dem Helms-Burton-Gesetz ist es der exilkubanischen Lobby gelungen, die Alteigentümeransprüche der enteigneten Kubaner – fürwahr ein minoritäres Anliegen in der US-Gesellschaft – zum zentralen Dreh- und Angelpunkt der US-amerikanischen Kuba-Politik zu machen.

Außenpolitisch war das Helms-Burton-Gesetz für die US-Regierung ein widersprüchliches, aber durchaus wirksames Druckmittel in ihrem Bemühen, die europäischen Staaten zu einer härteren Gangart in ihrer Kuba-Politik zu bewegen. Für das Ziel eines politischen Wandels in Kuba allerdings erscheint es als hochgradig kontraproduktiv, wenn die USA just die Alteigentümeransprüche der Exil-Kubaner ins Zentrum ihrer Politik stellen. Dies schürt geradezu zwangsläufig die auf der Insel weit verbreiteten Ängste vor der ungewissen Zukunft nach einem etwaigen Systemwechsel, und erlaubt es der sozialistischen Regierung, sich als einzige Verteidigerin der Interessen der Bevölkerung zu präsentieren. So hat die Regierung Castro das Helms-Burton-Gesetz mit Macht zu einer Erneuerung ihres Legitimationsanspruchs genutzt sowie als Rechtfertigung zu einem harten Vorgehen gegen Dissidenten, der Beschneidung bisheriger Freiräume und der verschärften Einforderung von Loyalitätsbeweisen von Funktionären, Militärs und Mitgliedern anderer staatlicher oder KP-naher Einrichtungen.

Ein "Bericht des Politbüros" (*Buró Político* 1996), den im März 1996, einen Monat nach Verabschiedung des Helms-Burton-Gesetzes, Fidels Bruder und Armee-Chef Raúl Castro als fulminante Drohrede verlas, leitete eine nachhaltige Verhärtung des intellektuellen und innenpolitischen Klimas ein. Seinen Niederschlag fand dies auch in der Verabschiedung eines "Gesetzes der Bekräftigung der kubanischen Würde und Souveränität",²⁸ das insbesondere gegen dissidente Journalisten gerichtet ist. Von allen Angehörigen des kubanischen Militärs und Sicherheitskräften des Innenministeriums (einschließlich der Offiziere im Ruhestand) wurde eine öffentliche Loyalitätsbekundung eingeholt, die so genannte *Declaración de los Mambises del Siglo XX*. Und so wie das Helms-Burton-Gesetz explizit Fidel und Raúl Castro von jeglicher "Übergangs-

²⁸ Ley de Reafirmación de la dignidad y soberanía cubana; Ley No 80; *Granma Internacional* (22.1.1997: 4); s. auch *El País* (24.2.1997).

regierung" ausschließt, so enthält diese Erklärung der kubanischen Militärs spiegelbildlich ein Treuebekenntnis nicht nur zu Revolution, Sozialismus und Einparteiensystem, sondern auch ausdrücklich zu dem "*Comandante en Jefe* und dem Minister der Revolutionären Streitkräfte, unsere undiskutierbaren Führer und Leiter".²⁹

8. Kuba und Lateinamerika: Normalisierung der Beziehungen und neue Außenpolitik

In Lateinamerika stieß das Helms-Burton-Gesetz auf einhelligen Widerspruch. Im Unterschied zu den USA haben die Beziehungen zwischen den lateinamerikanischen Staaten und Kuba die Kalte-Kriegs-Logik verlassen. In mehreren Ländern geschah dies nicht erst nach 1989, sondern schon seit Anfang oder Mitte der 80er Jahre und war weniger die Folge internationaler oder außenpolitischer Faktoren als vielmehr ein Ergebnis der Innenpolitik dieser Länder, sprich – des Übergangs von Militärdiktaturen zu zivilen, demokratisch gewählten Regierungen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Brasilien und Kuba, die im Juni 1986 (und damit früher als in den meisten anderen Ländern des Kontinents) erfolgte und die erst möglich geworden war, nachdem 1985 mit José Sarney wieder ein ziviler Politiker die Regierungsgeschäfte übernommen hatte.³⁰

Entscheidend für die Normalisierung der Beziehungen zwischen Kuba und den Staaten Lateinamerikas war der explizite Verzicht Havannas auf jeglichen "Revolutions-Export". Hatte die Regierung Castro zuvor in verschiedenster Form revolutionäre Bewegungen auf dem Kontinent unterstützt, so spielte sie nun insbesondere in Zentralamerika eine konstruktive Rolle bei den Friedensschlüssen zwischen Regierung und Guerillas (Valdés Paz 1992 sowie Paes Leme 1996). Gleichzeitig nahm Kuba in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aber wieder seine Politik der Hilfsleistungen an andere Staaten auf, insbesondere durch die Entsendung kubanischer Ärzte. So arbeiten derzeit nach offiziellen Angaben insgesamt 1.751 Ärzte und anderes medizini-

²⁹ Im Original: "Ratificamos nuestra incondicional lealtad al Comandante en Jefe y al Ministro de de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, nuestros jefes y guías indiscutibles" (*Granma Internacional* 26.3.1997: 6).

³⁰ Zu den Beziehungen zwischen Kuba und Brasilien s. ausführlicher Hoffmann (1999).

sches Fachpersonal im Ausland.³¹ Eine große Öffentlichkeitswirkung hatten insbesondere die Ärzte, die Kuba in die 1998 vom Hurrikan "Mitch" verwüsteten Staaten Zentralamerikas schickte. Während Kuba dies als solidarische und selbstlose Hilfe leistet, die dem Land keinen finanziellen, sondern lediglich Image- und außenpolitischen Gewinn bringt, arbeiten in anderen Ländern kubanische Ärzte auch in bezahlter Form über Regieungsverträge, die für Kuba eine substantielle Deviseneinnahme bedeuten.³²

Mitte der 90er Jahre hatten fast alle Länder Lateinamerikas wieder volle politische Beziehungen zu Kuba aufgenommen. Auch wirtschaftlich wurden die Beziehungen ausgebaut. Die Frage der kubanischen Altschulden konnte in einer Reihe von Ländern durch Umschuldungen gelöst werden, und Firmen aus Lateinamerika traten in zunehmendem Maße auch als Investoren in Kuba auf. Wichtigster Handelspartner Kubas auf dem Kontinent wurde Mexiko; Brasilien wurde zum prominentesten Großabnehmer für die in Kuba entwickelte Meningitis-B-Impfung, eines der Exportprodukte des kubanischen Biotechnologie-Sektors.

Mit den Demokratisierungsprozessen in den Ländern Lateinamerikas ging für Kuba einerseits zwar eine spürbare Verbesserung der bilateralen Beziehungen einher, da der anti-kommunistische Extremismus der autoritären Regime fortfiel, andererseits ging von den neuen zivilen Regierungen aber auch ein erhöhter Druck auf eine Demokratisierung in Kuba selbst aus. Dies fand seinen Niederschlag insbesondere in den internationalen Organisationen und Gipfeltreffen (s. nächstes Kapitel). Aber auch bei Parteien und NGOs in Lateinamerika, die mit dem sozialistischen Projekt in Kuba sympathisiert hatten oder es noch tun, blieb der erhöhte Stellenwert von liberalen Menschenrechten und politischer Mehrparteiendemokratie nicht ohne Auswirkungen. Ein Beispiel bietet die wohl stärkste Linkspartei des Kontinents, der traditionell Kuba eng verbundene brasilianische *Partido do Trabalho* (PT, Arbeiterpartei): Als in Kuba 1999 vier prominente Dissidenten zu Haft-

³¹ Diese teilen sich wie folgt auf: Guatemala 469, Haiti 448, Gambia 154, Äquatorial-Guinea 139, Honduras 123, Venezuela 108, Zimbabwe 104, Belize 105, Paraguay 50, Niger 28, Surinam 10, Kambodscha 10, Burkina Faso 3 (*Granma* 1.8.2000).

³² Auch der kubanische Spitzensport wurde in den 90er Jahren zu einer Art "nicht-traditionellem Exportprodukt" des Landes; kubanische Athleten, Trainer und Ausbilder wurden mit offiziellen Verträgen in einer Vielzahl von Ländern tätig. Zu einem ernsthaften Problem wurde gleichzeitig aber der *muscle-drain*, wie man – in Anlehnung an den *brain-drain* von Fachleuten anderer Bereiche – die Emigration im Falle von Athleten vielleicht nennen muss. Denn trotz zahlreicher Vorkehrungen der Regierung, die Flucht des sportlichen Humankapitals zu verhindern, kehrten immer wieder Spitzensportler der Insel den Rücken, um als Profis im Ausland ungleich besser zu verdienen.

strafen verurteilt wurden, protestierte nicht etwa nur die Regierung Cardoso, sondern auch 13 Abgeordnete der oppositionellen PT forderten das Außenministerium zu einem formalen Protest auf; und die Menschenrechtskommission des brasilianischen Parlaments verabschiedete eine entsprechende Resolution einstimmig.

Gegen alle externen Forderungen nach Demokratisierung auf der Insel stellt die kubanische Regierung das Bestehen auf der uneingeschränkten nationalen Souveränität und dem allem anderen überzuordnenden Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. In der Folge steht sie allen Versuchen der USA, der OAS oder der UNO, Demokratie und Menschenrechte durch externen Druck, Sanktionen oder Interventionen zu bewirken, entschieden entgegen. Dies gilt für den Fall Fujimoris in Peru genauso wie für Haiti nach dem Putsch von General Cédras, als die kubanische Regierung, auch wenn ihnen die Regierung Aristide politisch zweifelsohne näher stand, die Drohungen, das Embargo und schließlich die militärische Intervention der USA scharf verurteilte. Nach der Rückkehr Aristides und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Januar 1996 begann unter Aristides Nachfolger Préval dennoch – durchaus zum Missfallen der USA – eine intensive Kooperation zwischen beiden Staaten. Regierungschef Préval reiste allein im Jahr 1999 nicht weniger als viermal nach Haiti, so oft wie in kein anderes Land; Kuba entsandte 448 Ärzte auf die Nachbarinsel, startete Hilfsprojekte im Umweltbereich und im Fischfang und vergab 120 Stipendien an Haitianer, um in Kuba Medizin zu studieren (Antonin 1999). Als von Seiten der USA und internationaler Organisationen die Vorwürfe gegen Préval und Aristide wegen undemokratischer Praktiken wuchsen und zuletzt in der Nichtanerkennung der im Mai, Juni und Juli 2000 durchgeführten Parlaments- und Kommunalwahlen gipfelten, rief Préval die Bevölkerung zum Widerstand gegen diese ausländische Einmischung auf. Er und Aristide, der für die Ende 2000 anstehenden Präsidentschaftswahlen kandidiert und als deren sicherer Sieger gilt, werden in jeder derartigen Konfrontation die kubanische Regierung sicherer als jede andere auf ihrer Seite wissen.

Politisch potentiell sehr viel mehr Gewicht haben könnte allerdings die jüngst von Hugo Chávez mit großen Gesten und fulminanter Rhetorik in Szene gesetzte Annäherung Venezuelas an Kuba, zumal Venezuela als Ölland für Kuba auch ökonomisch von großer Bedeutung ist. Der Politik-Stil des einstigen Militärs Chávez, seine Mobilisierung der Massen, das nur begrenzte Bekenntnis zu den formalen bürgerlich-liberalen Institutionen und

die Beschwörung des Erbes von Simón Bolívar, sind dem politischen Instrumentarium Fidel Castros durchaus verwandt. Und schließlich: Wo Chávez für die USA als besonderer Problemfall gilt, verbindet auch der gemeinsame Gegner. Im Rahmen der "weichen Diplomatie" Havannas arbeiten inzwischen mehr als hundert kubanische Ärzte sowie sportliches Fachpersonal in Venezuela.³³ Wie weit dieser kubanisch-venezolanische Honeymoon in Zukunft gehen wird, darüber ist nur zu spekulieren. Nicht zu viel gesagt ist allerdings, dass man in Havanna die Hoffnung hegt, mit der Chávez-Regierung in Venezuela zehn Jahre nach der Abwahl der Sandinisten in Nicaragua erstmals wieder so etwas wie einen strategischen Verbündeten in Lateinamerika zu finden. Manche weiten dies auch schon auf das Nachbarland aus und reden von der vermeintlichen "Achse Havanna, Caracas und der kolumbianischen Guerilla FARC" (Márquez 2000). Gleichzeitig – und auch wenn Vicente Fox nach seinem Wahlsieg freundschaftliche Beziehungen zu Kuba versprach – bedeutet die Wahlniederlage der PRI im Sommer 2000 aller Voraussicht nach ein Ende der Sonderrolle, die Mexiko in den Beziehungen Lateinamerikas zu Kuba über Jahrzehnte hinweg innehatte.

9. Die Mühen der Integration: Regionale Institutionen und Gipfeldiplomatie

Kubas Bemühungen um eine Reintegration in die internationale Politik fanden in den 90er Jahren ihre zentrale Bühne zum einen in einer Reihe von Gipfeltreffen im Rahmen der Vereinten Nationen – von der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 über den Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 oder den Welternährungsgipfel der FAO in Rom 1996 – und zum anderen in den seit 1990 jährlich stattfindenden Iberoamerika-Gipfeln. Während der von den USA initiierte *Summit of the Americas*, der erstmals im Dezember 1994 in Miami stattfand, Kuba als undemokratisches Land explizit ausschloss, sind bei diesen Iberoamerika-Gipfeln die USA ausgeschlossen, da den Treffen qua Definition ein gemeinsames "iberisches Erbe" zugrunde gelegt wird (so dass neben den Staaten Lateinamerikas auch Spanien und Portugal dabei sind). Ein internationales Großereignis eigener Art war zu-

³³ Kurz vor den venezolanischen Präsidentschaftswahlen im August 2000 wurden dort Vorwürfe erhoben, es seien bis zu 1.500 kubanische Agenten in das Land eingeschleust worden. Beide Regierungen dementierten dies umgehend. (Das offizielle Dementi Kubas erschien in *Granma* v. 24.7.2000). Bislang war eine objektive Nachprüfung nicht möglich, und es scheint in der Tat nicht unwahrscheinlich, dass diese "Enthüllung" einer kubanischen Unterwanderung von der Opposition zu Wahlkampfzwecken erfunden wurde.

dem der Papst-Besuch auf der Insel im Januar 1998, der die Aussöhnung der Revolution mit der katholischen Kirche unterstrich.

Für die lateinamerikanischen Staaten ist die Wiedereingliederung Kubas in die regionalen und kontinentalen Institutionen und Organisationen ein erklärtes Politikziel. Doch kollidiert dieses grundsätzliche Interesse nicht nur mit der Isolationspolitik der USA gegen Kuba, sondern es gerät immer wieder auch in Konflikt mit den Verpflichtungen zur liberalen Mehrparteiendemokratie, wie sie in den 90er Jahren von fast allen Regierungen Lateinamerikas angenommen und auch gegenüber anderen Staaten erhoben wurden. So war es eine politische Sensation, als auf dem 6. Iberoamerika-Gipfel in Viña del Mar im November 1996 alle Teilnehmer – d.h.: auch Fidel Castro – ein Dokument unterschrieben, in dem sie sich auf eine gemeinsame Demokratie-Definition einigten, die explizit politischen Pluralismus und die bedingungslose Anerkennung der individuellen Bürger- und Menschenrechte umfasste.³⁴ Zwar folgten daraus in Kuba keinerlei Schritte in diese Richtung und die Iberoamerika-Gipfel haben keine organisatorische Struktur, um diese einzufordern. Dennoch haben Regierungsgegner inner- wie außerhalb der Insel diese Erklärung mit dem Abkommen von Helsinki verglichen, das die sozialistischen Regierungen in Osteuropa unterzeichneten und das für die dortigen Oppositionsbewegungen ein zentraler Bezugspunkt wurde.

Auch der 9. Iberoamerika-Gipfel 1999, der in Havanna selbst stattfand, markierte einerseits einen Höhepunkt der kubanisch-lateinamerikanischen Beziehungen, zum anderen zeigte er aber auch deutlich ihre Probleme und Konflikte. Denn zuvor hatte eine innenpolitische Verhärtung in Kuba – insbesondere der Prozess gegen vier prominente Dissidenten – starke internationale Kritik hervorgerufen. Mehrere lateinamerikanische Staaten reichten formale Protestnoten ein und die Regierungen von El Salvador und Nicaragua erklärten, aus Protest gegen das politische System Kubas würden sie nicht am Iberoamerika-Gipfel in Havanna teilnehmen. Wenig später folgte die Absage Costa Ricas, und da auch Chile und Argentinien – aus Protest gegen die spanische Regierung wegen der Verhaftung Pinochets – fernblieben, fehlten auf dem Gipfel insgesamt fünf Regierungschefs, ein Novum in der Geschichte dieser Treffen. Der Präsident Mexikos forderte in einer als "hart" gewerteten Rede die kubanische Regierung zur Demokratisierung auf, und ein Teil der anwesenden Staatschefs bestand darauf, in einer Art symbo-

³⁴ Für eine Darstellung der näheren Umstände s. Font (1998: 243-246).

lischem Protest sich öffentlich mit Dissidenten zu treffen – auch dies ein Novum in den Beziehungen zwischen Kuba und den Staaten Lateinamerikas.

Einen besonders schwierigen Fall für die regionale Integration Kubas stellt die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) dar. Hier war in den 60er Jahren, auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, Kubas Mitgliedschaft suspendiert worden. Immer wieder ist in den letzten Jahren aus Lateinamerika eine Wiederaufnahme Kubas in die Diskussion gebracht worden. Doch da die OAS eine "hemisphärische", sprich: Nord-, Mittel- und Südamerika gemeinsam umfassende Institution ist, ist mit Sicherheit ein Veto Washingtons gegen jede derartige Initiative zu erwarten. (Das Helms-Burton-Gesetz verpflichtet den Präsidenten sogar explizit, dies zu tun.) Doch die USA sind nicht das einzige Hindernis. Das andere ist die Verpflichtung der Regierungen Lateinamerikas zur pluralistischen Demokratie, die auf dem 21. OAS-Treffen in Santiago de Chile 1991 ausdrücklich als Bedingung für die Mitgliedschaft formuliert wurde. Später wurde dies auch einstimmig in die OAS-Charta aufgenommen, womit es permanenten und verbindlichen Charakter erhalten hat.³⁵ Selbst ohne die US-amerikanische Blockade-Politik ist vor diesem Hintergrund eine Reintegration Kubas in die OAS ohne substantielle politische Veränderungen auf der Insel kaum denkbar. Allerdings könnten – und dies ist eine in Lateinamerika weit verbreitete Position – erste Schritte und Verhandlungen bereits mit der derzeit amtierenden kubanischen Regierung begonnen werden, nicht erst nach einem politischen Wechsel.³⁶

Wo Kubas wirtschaftliche Öffnung sehr viel weiter geht als die politische, fällt auch die Integration in regionale und internationale Organismen leichter, je stärker sie ökonomisch geprägt sind. Hier waren in den 90er Jahren sichtbare Fortschritte zu verzeichnen. So wurde Kuba, das bei der Lateinamerikanischen Vereinigung für Integration, ALADI, seit 1986 Beobachterstatus hatte, im November 1998 als Vollmitglied aufgenommen. Kuba war auch ein Gründungsmitglied der *Association of Caribbean States* (Vereinigung Karibischer Staaten, ASC), als diese sich 1994 in Cartagena de Indias,

³⁵ Es ist hinzuzufügen, dass die OAS-Staaten diese Demokratie-Klausel in den 90er Jahren auch mehrfach gegen Mitgliedstaaten anwandten (wenn auch in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichen Konsequenzen): Das erste Mal bei dem Staatsstreich gegen die Regierung Aristide in Haiti 1991, 1992 im Fall des "Selbstputsches" von Fujimori, 1993 in Guatemala und jüngst in Paraguay. In der Praxis haben die OAS-Mitgliedstaaten in all diesen Fällen die Werte der politischen Demokratie über das Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates gestellt.

³⁶ So etwa der Leiter der OAS-Abteilung im brasilianischen Außenministerium, Conselheiro Douglas Vasconcellos, in einem Interview mit dem Verf. in Brasília (18.3.1998).

Kolumbien, konstituierte. Auch in den folgenden Jahren war die Karibik ein Schwerpunkt der kubanischen Diplomatie, was seinen Höhepunkt 1998 in einer vielbeachteten Reise Fidel Castros auf mehrere Inselstaaten fand und an deren Abschluss die 15 Staatsoberhäupter des CARICOM-Wirtschaftsbündnisses ihre Absicht erklärten, Kuba schon sehr bald als Vollmitglied aufnehmen zu wollen.³⁷

An diese Entwicklung schloss sich das Bemühen Kubas an, dem im Jahr 2000 neu zu verhandelnden Lomé-Vertrag beizutreten, über den die so genannten AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) mit der EU assoziiert sind. Bei den Staaten der Karibik fand dies Unterstützung, und auch in der EU zeigte sich mehrheitlich die Bereitschaft zur Aufnahme Kubas, auch wenn dafür die im Lomé-Abkommen enthaltene Demokratie-Klausel erheblich gedehnt werden müsste. Doch noch vor der Entscheidung der EU zog Kuba im April 2000 völlig überraschend sein Beitritts-gesuch zurück, da von Seiten der EU eine nicht hinnehmbare Einmischung in die inneren Angelegenheiten Kubas drohe.³⁸

10. Eine neue Konstellation für die Beziehungen zwischen den USA und Kuba: Der Fall Elián, die Krise des Exils und die Lockerung des Embargos

Seit die USA vor vier Jahrzehnten ihr Wirtschaftsembargo gegen Kuba verhängten, hat dies vielerlei Wirkungen gehabt, nur eine nicht: Castro aus dem Amt zu befördern. Diese beispiellose Erfolglosigkeit hat in den letzten Jahren auch konservative Geister in den USA über eine Änderung der Kuba-Politik nachdenken lassen. Zudem stoßen Handelssanktionen jeglicher Art zunehmend auf Widerstände der exportorientierten Wirtschaft der USA. In dem Land, in dem einst die Maxime "What is good for General Motors, is good for the country" zum sprichwörtlichen Leitmotiv der Regierungspolitik wurde, wird die "Sanktionitis" Washingtons inzwischen als erheblicher Standortnachteil im globalen Wettbewerb beklagt. 1997 lancierten US-amerikanische Unternehmerverbände zu diesem Zweck eine eigene Lobby-

³⁷ *taz* (31.7.1998): "Die Karibik beendet ihren Kalten Krieg"; zur Gründung der *Association for Caribbean States* vgl. *Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg 1994*, insbes. S. 7-10, 73-81 sowie S. 114-128.

³⁸ S. hierzu auch den Beitrag von Gratius in diesem Band; eine offizielle kubanische Darstellung über Kubas Beziehungen zur Gruppe der AKP-Staaten bietet die Parteizeitung *Granma* (2.8.2000) unter dem Titel: "¿Qué es el Grupo ACP y cómo Cuba se ha vinculado a él?".

Organisation namens *USA Engage*, die prinzipiell gegen Handelssanktionen als Mittel der Außenpolitik Washingtons eintritt und die aus Kuba einen ihrer prominentesten Fälle gemacht hat (vgl. <http://www.usaengage.org>). Wo die exilkubanischen Hardliner sich während des Kalten Krieges immer des Rückhalts des konservativen *US-Mainstreams* sicher sein konnten, ist bei diesem nun ein Wandel zu konstatieren: Bei Teilen der US-Gesellschaft und des politischen Establishments geht die Ablehnung Castros von einer symbolisch hoch aufgeladenen Frontstellung, in der das Festhalten am Embargo gleichsam ein anti-kommunistisches Glaubensbekenntnis war, zu einer pragmatischeren Sichtweise über, die in Castro weder militärisch noch ideologisch eine ernsthafte Herausforderung für die USA mehr sieht und die die verfolgte Politik an ihren konkreten Resultaten sowie ihrem Nutzen – und insbesondere dem ökonomischen Nutzen – für die USA misst.

In der Vergangenheit endeten jedoch alle Initiativen zu einer Lockerung der Kuba-Politik spätestens an dem wohlorganisierten Einfluss der Exil-Kubaner und dem fehlenden Willen der US-Politiker, in Konflikt zu diesen zu geraten. Denn Kuba ist in den USA der klassische Fall einer so genannten *intermestic issue*, einer Frage, in der internationale und nationale (*domestic*) Politik scheinbar untrennbar verquickt sind. Noch als im Oktober 1998 eine Gruppe hochrangiger konservativer Politiker um die ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger und Lawrence Eagleburger den bemerkenswerten Versuch unternahmen, in einer parteiübergreifenden Kommission Washingtons Kuba-Politik grundsätzlich auf den Prüfstand zu stellen, lehnte Präsident Clinton diese Initiative schließlich ab, weil sie ihm innenpolitisch mit zu hohen Kosten verbunden schien.

Doch durch den Fall des kubanischen Flüchtlingsjungen Elián González haben sich die Koordinaten der Macht in der Kuba-Politik der USA verschoben. In den sieben Monaten zwischen Eliáns Rettung auf hoher See am 25. November 1999 bis zu seiner Rückkehr nach Kuba am 28. Juni 2000 hat das Gezerre um den Sechsjährigen die Politik zwischen Washington, Havanna und Miami beherrscht. Und im Verlauf dieser Zeit hat sich die kubanische Exilgemeinde innerhalb der US-Politik wie nie zuvor isoliert und politisch diskreditiert und hat als Machtfaktor auf nationaler Ebene schweren Schaden genommen.

Während die Verwandten Eliáns in Miami (und mit ihnen die Mehrheit der Kubaner in der Stadt) den Flüchtlingsjungen in ihrer Obhut behalten wollten und ihn zum Symbol von Freiheit und Anti-Castrismus erhoben, forderte Eliáns leiblicher Vater, der in Kuba lebt, die Rückkehr seines Soh-

nes zu ihm und auf die Insel – was die Regierung Castro ihrerseits zu einer nationalen Frage hochstilisierte, die in einer gewaltigen politischen Kampagne mit monatelangen Massenkundgebungen verfolgt wurde. Die Regierung in Washington wiederum war bestrebt, den Fall jenseits aller ideologischen Diskussion um das politische System Kubas schlicht als Immigrations- und Sorgerechtsfall zu behandeln – und in dieser nüchternen Sicht war der Fall denkbar klar: Wo die Mutter Eliáns bei der Flucht in die USA gestorben war, stand das Sorgerecht nun einzig und allein dem Vater zu, egal wo dieser lebt.

Als die US-Regierung die Entscheidung der Gerichte auch mit staatlicher Gewalt durchsetzte und mit einem bewaffneten Kommando Elián aus dem Haus seines Großonkels holte, bezichtigten aufgebrauchte Exil-Kubaner die US-Regierung der “Gestapo”- und “Castro”-Methoden (was man offenbar für das gleiche hält). Doch außerhalb der kubanischen *Community* war es für viele in den USA schlicht das Durchsetzen von *Law and Order* – vielleicht in der Form martialischer als nötig, aber letztlich der Vollzug einer sehr plausiblen Sorgerechtsentscheidung. Bei den Exil-Kubanern wurde die für den Einsatz verantwortliche Justizministerin Janet Reno zum Hassobjekt Nummer Eins; andere feierten sie als resolute Verfechterin des Rechtsstaats, die den Mut hat, diesen auch über radikale Minderheiten hinweg durchzusetzen. Bezeichnend dafür der Titel eines Kommentars der *New York Times* (25.4.2000): “Reno for President!”

Das politische Debakel der Exil-Kubaner – dies ist zu unterstreichen – liegt dabei nicht erst in dem für sie verlorenen Ausgang des Sorgerechtsstreits um Elián, sondern bereits in der Konstruktion des Konflikts selbst. Denn der Fall Elián stellte die Exil-Kubaner gegen die international üblichen rechtsstaatlichen Normen, nicht die Regierung in Havanna; die Fernsehbilder von brennenden US-Fahnen zeigten die Kubaner in Miami, nicht die in Kuba; der Fall Elián ließ die Exil-*Community* als emotionalisierte und unberechenbare Fanatiker erscheinen, während der Vater Eliáns mit seinem ruhigen Auftreten das Bild eines sorgenden und verständigen Familienvaters abgab, der in der US-Öffentlichkeit viele Sympathien gewann. Der Fall Elián stellte damit die Exil-Kubaner, nicht Castro, gegen traditionelle *family values*, dass ein Kind jenseits aller Politik schlicht zu seinen leiblichen Eltern gehöre; und er stellte die Exilgemeinde gegen den *US-Mainstream* bezüglich der Immigrationspolitik, denn auch kubanische Einwanderer werden längst nicht mehr mit so offenen Armen begrüßt wie noch in den 60er Jahren und auch im Falle Kubas ist man in Washington auf Be-

schränkung der Zuwanderung statt auf neue Präzedenzfälle von positiver Ausnahmebehandlung bedacht.

Hinzuzufügen ist, dass die Position der Exil-Kubaner im Fall Elián zudem nicht einmal den Versuch machte, bei der Bevölkerung auf der Insel vermittelbar zu sein; wenn letztlich jeder als verantwortungslos erscheint, der in diesem totalitären Staat noch Kinder großzieht, dann wird kein Vater oder keine Mutter dort diese Sicht teilen, ganz egal, wie er oder sie zur Regierung Castros stehen mag. Und schließlich durchzieht die exilkubanische Position auch eine fatale Resignation: Wenn es "Freiheit für Elián" nur in den USA geben kann, dann scheint die Aussicht auf einen politischen Wechsel in Kuba selbst für die Lebensperspektive eines Sechsjährigen abgeschrieben. Nicht zuletzt auch für die Oppositionellen auf der Insel war die Elián-Kampagne der Miami-Kubaner so ein offener Schlag ins Gesicht.

Eine derartige Bankrotterklärung eines etablierten und organisierten politischen Machtfaktors, wie ihn die kubanische *Community* in den USA über Jahre hinweg repräsentiert hat, ist erklärungsbedürftig. Die meisten Versuche, das politische Kalkül der Hardliner im Fall Elián zu benennen, sind wenig überzeugend geblieben. Der Grund dafür dürfte sein, dass ihre Haltung eben keinem übergeordneten, von einer zentralen Stelle aus strategisch überlegtem Kalkül folgte: "Elián" war in Miami eine Chiffre für die Identitätsbestätigung des Exils, und nicht ein rational gewähltes Instrument, um politische Veränderungen (den Sturz Castros etc.) herbeizuführen. Dass der Fall dann zu einem Selbstläufer derartigen Ausmaßes werden konnte, zeigt, wie tief die Identitätskrise ist: Als Immigranten erlebten die Kubaner in Miami eine beispiellose Erfolgsstory, nur wird gerade damit 41 Jahre nach der kubanischen Revolution auch ihre Selbstsicht als "Exilanten" immer fiktiver.³⁹ Sicher, die Sehnsucht nach der Insel ihrer Geburt ist echt, und auch ihre leidenschaftliche Ablehnung Fidel Castros. Aber selbst wenn es morgen zu dem ersehnten "Sturz Castros" käme: Wie viele würden, Hand aufs Herz, wirklich wieder in Kuba leben? Oder gar die US-amerikanische Staatsbürgerschaft wieder aufgeben?

Zu dieser Identitätskrise kommt eine handfeste politische Krise hinzu: Auch die Exil-Kubaner haben letztlich kein Rezept in der Hand, wie es denn

³⁹ So resümiert auch Michel Forteaux in seinem Aufsatz über die Entwicklung der kubanischen Gemeinde in den USA: "La transition entre l'exilé et l'immigré cubain est par conséquent un processus inéluctable, en dépit des efforts toujours déployés par les plus conservateurs pour maintenir intacte l'illusion d'une 'deuxième nation' cubaine en exil" (Forteaux 1999: 207).

in Kuba zu einem politischen Wechsel kommen sollte – außer weiter zu warten auf einen Zusammenbruch, Volksaufstand oder den Tod Castros. Diese inhaltliche Ratlosigkeit fällt zusammen mit einer personellen Krise ihrer politischen Führung, seit 1997 Jorge Mas Canosa, der allgewaltige Gründer und Präsident der *Cuban-American National Foundation*, gestorben ist. Es fällt in Miami leicht, in allen Tonlagen über die dynastische Erbfolge zu wettern, wenn von Kuba die Rede ist, wo Fidel Castros Bruder Raúl sein designierter Nachfolger ist. Doch man selbst war zu keiner anderen Lösung fähig: Nachfolger Jorge Mas Canosas als Präsident der “Nationalstiftung” wurde niemand anderes als sein Sohn Jorge Mas Santos, der bis zum Tode seines Vaters keinerlei eigenes politisches Profil hatte. Hinter ihm wird seitdem um die Macht gerungen. So waren es im Fall Elián bemerkenswertere eben nicht die professionellen *políticos* des kubanischen Exils, die den Gang der Ereignisse bestimmten oder gar planten, sondern eine diffuse *vox populi*, die in Elián und der im Herzen von “Little Havanna” wohnenden Familie seines Großonkels ihre Identifikationsfiguren fand und die mittels der lokalen Medien und einer Phalanx von Anwälten politikfähig wurde. Die exilkubanischen Politiker sprangen auf diesen Zug nur auf; ihr politisches Interesse war dabei primär weder auf Havanna noch auf Washington ausgerichtet, sondern darauf, im Miami-internen Machtpoker ihre erregte Klientel hinter sich zu bringen. Auch als die religiösen Überhöhungen Eliáns immer kühner wurden – selbstverständlich war dem Jungen eine Mariengestalt erschienen, natürlich verkörperte er eine Botschaft der afro-kubanischen Gottheit Elegguá etc. etc. –, redeten die konkurrierenden Politiker den “Freiheit für Elián!”-Kämpfern weiter nach dem Mund, anstatt sie davon abzuhalten, sich immer tiefer in eine Sache zu verrennen, die politisch ins Debakel führen musste.

Und während das Exil mit Elián beschäftigt war, machten andere Druck auf die Politik: die Vertreter der US-Exportwirtschaft sowie der agrarisch geprägten Bundesstaaten, die, wo die Insel 90 Meilen südlich der USA jährlich Lebensmittel im Wert von 700 Millionen Dollar importiert, für eine Öffnung dieses “natürlichen Marktes” der USA sind, ganz gleich, was sie von Fidel Castro halten mögen. Unter dem Druck dieser Interessen nahm im März 2000 der Auswärtige Ausschuss des US-Senats eine Gesetzesvorlage an, die eine Aufweichung des Kuba-Embargos für Nahrungsmittel und pharmazeutische Produkte vorsieht. Lediglich öffentliche Kredite für diese Geschäfte sollen demnach weiterhin verboten bleiben. Selbst Jesse Helms, der ultrakonservative Vorsitzende des Ausschusses und einer der unerschüt-

terlichsten Verbündeten der *Anti-Castro-Hardliner*, rechtfertigte nun diese Lockerung des Embargos: "Jeden Dollar, den diese Länder für Agrarprodukte aus den USA ausgeben, ist ein Dollar, den sie nicht für Terror und Repression ausgeben können!" (ap, 23.3.2000). Die markige Rhetorik beiseite: Mit dieser Argumentation könnte das Embargo letztlich auf ein Verbot von Waffenlieferungen reduziert werden.

Am 20. Juli 2000 votierte dann das US-Repräsentantenhaus mit einer klaren Mehrheit von 301 gegen 116 Stimmen für einen entsprechenden Gesetzentwurf, der für Lebensmittel und Medikamente das Embargo *de facto* aufheben soll; zudem stimmten die Abgeordneten auch für eine Aufhebung des Reiseverbots für US-Bürger nach Kuba.⁴⁰ Wann die Vorlagen Gesetzeskraft erlangen können, ist allerdings noch unklar, denn zuvor müssen sie noch die Zustimmung von Senat und Präsident finden. Für beides scheinen die Aussichten im Prinzip gut. Der Senat hatte bereits zuvor eine Vorlage zur Lockerung des Embargos mit 79 gegen 13 Stimmen befürwortet, doch muss deren Text nun im Vermittlungsausschuss mit dem Beschluss des Repräsentantenhauses vereinheitlicht werden. Und auch Präsident Clinton hatte sich zuvor bereits für eine solche Lockerung des Embargos ausgesprochen. Dennoch werden die exilkubanischen *Hardliner* alle Spitzfindigkeiten des Gesetzgebungsverfahrens nutzen, um den Gesetzgebungsprozess nach Kräften zu verschleppen oder doch noch zu verhindern. Und die Konstruktion der von den Abgeordneten beschlossenen Embargo-Lockerung ist in der Tat abenteuerlich: Sie ist als Zusatz zum Haushaltsgesetz formuliert und hebt die bestehenden Embargo-Gesetze nicht auf, sondern untersagt der US-Regierung lediglich, im Haushaltsjahr 2001 öffentliche Gelder für die Durchsetzung dieser Gesetze zu verwenden. So könnte sich auch Präsident Clinton – ganz gegen seine Absicht in der Sache – zu einem Veto veranlasst sehen, wenn er die Gesetzesvorlage als eine unzulässige Beschneidung der Kompetenzen der Exekutive sieht, die einen nicht hinnehmbaren Präzedenzfall schaffen würde. (Und die Gegner jeglicher Aufweichung des Embargos hoffen darauf, dass George W. Bush, dessen Bruder Jeb als Gouverneur von Florida eng mit der exilkubanischen Elite liiert ist, die Präsidentschaftswah-

⁴⁰ Ein weitergehender Vorstoß des Abgeordneten Charles Rangel, der praktisch das gesamte Handelsembargo aufgehoben hätte, wurde allerdings mit 241 gegen 174 Stimmen abgelehnt. Die offizielle Reaktion Kubas auf die Abstimmung betont, dass eine derartige Lockerung völlig ungenügend sei und der gesamte *bloqueo genocida* wie ein gordischer Knoten durchschlagen werden müsste (s. das Editorial der Parteizeitung *Granma* (24.7.2000): "Lo peor y más difícil está por vencerse todavía").

len in den USA gewinnt und dann für sie auch der direkte Draht ins Weiße Haus wieder besser funktioniert.)

Auch wenn die angekündigte Lockerung des Embargos zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes also noch nicht als "vollzogen" zu vermelden ist, so setzte die Abstimmung im US-Kongress im Juli 2000 dennoch ein politisches Signal von enormer Bedeutung: Sie machte das parteiübergreifende Abrücken des politischen Establishments der USA von dem bedingungslosen Beharren auf der seit vier Jahrzehnten betriebenen Embargo-Politik offenkundig. "Das ist der Anfang vom Ende einer überholten Politik gegenüber Kuba", erklärte der Abgeordnete Mark Sanford, einer von 60 Republikanern, der gegen die Entscheidung seiner Parteiführung für die Lockerung des Embargos gestimmt hatte. "Wir haben 40 Jahre lang Isolierung versucht – es hat nicht funktioniert" (*New York Times* 21.7.2000). Vor allem ginge es um eine Kuba-Politik, die den Interessen der USA entspricht, nicht denen der Exil-Kubaner, da beide längst nicht mehr so nahtlos im Einklang miteinander stehen wie zur Zeit des Kalten Krieges. Wo die Exil-Kubaner in ihrem *long-distance civil war* (Jatar-Hausmann 1999) mit der Regierung in Havanna befangen sind, sollten die USA, so das Argument, das gegenwärtige Kuba nüchtern sehen und kühler ihre Interessen abwägen.

Sollte die jüngste Initiative des US-Kongresses alle Hürden passieren und Gesetzeskraft erlangen, dann wäre die Kuba-Politik der USA zweifelsohne immer noch konfrontativ, das Helms-Burton-Gesetz bliebe in Kraft und selbstverständlich wäre nach wie vor das Ende der Herrschaft Castros und der kubanischen KP das Ziel Washingtons. Dennoch würde dann mehr als zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer auch in der Kuba-Politik Washingtons die alte sozialdemokratische Parole vom "Wandel durch Handel" durchzuschimmern beginnen. Für die kubanische Regierung, die einen politischen Wandel im Sinne Washingtons mit Sicherheit verhindern will und die aus der Frontstellung zu den USA einen guten Teil ihrer innenpolitischen Legitimation zieht, wäre dies eine nicht nur beruhigende Perspektive.

Literaturverzeichnis

- Álamos, Pilar/Font, Mauricio/Guilhon Albuquerque, José Augusto/León, Francisco (Hrsg.) (1998): *Integración económica y democratización: América Latina y Cuba*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales.
- Antonin, Arnold (1999): *Haiti, la ofensiva de las quimeras* [Jahresbericht 1999 für die Friedrich-Ebert-Stiftung], Port-au-Prince.

- Azcuy, Hugo (1995): "La reforma de la Constitución socialista de 1976". In: Dilla, Haroldo (comp.): *La Democracia en Cuba y el Diferendo con los Estados*. Havanna: CEA – Ediciones CEA (Centro de Estudios sobre América), S. 149-168.
- Banco Nacional de Cuba (1995): *Economic Report 1994. August*. Havanna: Banco Nacional de Cuba.
- Buró Político del PCC (1996): "Informe del Buró Político (en el V. Pleno del Comité Central del Partido, 23.3.1996)". In: *Granma Internacional*, 10.4.1996, S. 4-8.
- Carranza Valdés, Julio (1994): "Die Krise – Eine Bestandsaufnahme. Die Herausforderungen, vor denen die kubanische Wirtschaft steht". In: Hoffmann 1994: 16-41. [Ursprünglich als: "Cuba: los retos de la economía". In: *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, Nr. 19, Havanna (Juli-Dez. 1992)].
- Carranza Valdés, Julio/Gutiérrez Urdaneta, Luis/Monreal González, Pedro (1995): *Cuba – La restructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. Havanna: Editorial de Ciencias Sociales.
- Castro, Fidel/Gorbachov, Mijail (1989): *Una amistad inquebrantable*. Havanna: Editora Política.
- Causa N°1 (1989): *Fin de la Conexión Cubana*. Havanna: Editorial José Martí.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (1997): *La Economía Cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. Mexiko D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Demarest, Lieutenant Colonel Geoffrey B. (1994): "The Cuba Contingency". In: *Military Review*, January 1994.
- Dirmoser, Dietmar/Jaime Estay (Hrsg.) (1997): *Economía y reforma económica en Cuba*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Domínguez, Jorge I. (1989): *To Make a World Safe for Revolution. Cuba's Foreign Policy*. Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Durán, Alfredo (1995): "Testimony to the U.S. Senate (June 14, 1995)". In: *Cuban Affairs/Asuntos Cubanos*, II (1-2), Spring/Summer, S. 2-3.
- Encuentro de la Cultura Cubana 15 (2000): *Cuba – 170 Años de Presencia en Estados Unidos*. Madrid: Asociación Encuentro de la Cultura Cubana.
- Erisman, H. Michael (1985): *Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
- Fernández, Damián J. (1992): "Opening the Blackest of Black Boxes: Theory and Practice of Decision Making in Cuba's Foreign Policy". In: Domínguez, Jorge I. (Hrsg.): *Cuban Studies*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press, 22, S. 53-78.
- Font, Mauricio (1998): "Democracy in Cuba – the international context". In: Álamos, Pilar/Font, Mauricio/Guillon Albuquerque, José Augusto/León, Francisco (Hrsg.): *Integración económica y democratización América Latina y Cuba*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales, S. 233-264.
- Forteaux, Michel (1999): "La communauté cubaine aux États-Unis: D'«exilé» à «immigré», une nouvelle identité". In: *Cahiers des Amériques Latines*, 31/32, S. 197-210.
- García, Luis Manuel (1997): "De cómo el lobo feroz se hizo cómplice de la Caperucita Roja". In: *Encuentro de la Cultura Cubana*, Madrid, invierno 1996/97, 3, S. 31-37.

- Gratius, Susanne (1999): "Kuba als umstrittener Partner der Gipfeldiplomatie". In: Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg (Hrsg.): *Lateinamerika. Analysen–Daten–Dokumentation*, "Lateinamerika in der 'Gipfeldiplomatie' – eine vorläufige Bilanz", Hamburg, Nr. 41, S. 65-71.
- Hoffmann, Bert (1997): "Helms-Burton und kein Ende? Auswirkungen und Perspektiven für Kuba, die USA und Europa". In: Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg (Hrsg.): *Lateinamerika. Analysen–Daten–Dokumentation*, Hamburg, Nr. 33, S. 35-50.
- (1998): "Transformation und Kontinuität in Kuba". In: Hopfmann, Arndt/Wolf, Michael (Hrsg.): *Transformation und Interdependenz. Beiträge zu Theorie und Empirie der mittel- und osteuropäischen Systemwechsel*, Münster: Lit-Verlag, S. 261-286
- (1999): *The Cuban Transformation as a conflict issue in the Americas: The Challenges for Brazil's foreign policy. (Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Bd. 1)*, Hamburg: Institut für Iberoamerikakunde.
- (2000a): *Kuba*. München: C. H. Beck.
- (2000b): "La economía política de la crisis y transformación en Cuba – breve balance y pautas de interpretación". In: Burchardt, Hans-Jürgen (Hrsg.): *La última reforma agraria del siglo*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Hoffmann, Bert (Hrsg.) (1994): *Wirtschaftsreformen in Kuba. Konturen einer Debatte*. Frankfurt: Vervuert (2. aktualisierte Auflage: 1996).
- Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg (Hrsg.) (1994): *Karibische Vielfalt – Karibische Einheit. Lateinamerika. Analysen–Daten–Dokumentation*, Nr. 27, Hamburg.
- IRELA (1996): *Documentación del Seminario: El refuerzo del embargo de EEUU contra Cuba – Implicaciones para el comercio y las inversiones*, Sitges. 8-10 julio. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
- (1998): *El mundo se abre a Cuba: Avances hacia su plena inserción internacional*. Madrid, 20.5.1998.
- Jatar-Hausmann, Ana Julia (1999): *The Cuban Way. Capitalism, Communism and Confrontation*. West Harford, Ct.: Kumarian Press.
- Krämer, Raimund (1998): *Der alte Mann und die Insel. Essays zu Politik und Gesellschaft in Kuba*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Leogrande, William M. (1997): "Enemies evermore: US Policy towards Cuba after Helms-Burton". In: *Journal of Latin American Studies*, 29, S. 211-221.
- López Segrera, Francisco (1988): *Cuba: Política Exterior y Revolución (1959-88)*. Havanna.
- Márquez, Iván (2000): "Die große Furcht Washingtons. Zur vermeintlichen Achse Havanna, Caracas und der kolumbianischen Guerilla FARC". In: *junge Welt* (Berlin), 12.8.2000, Auslandsseiten, zitiert nach Internet-Archiv: www.jungewelt.de.
- Mesa-Lago, Carmelo/Blasier, Cole (Hrsg.) (1979): *Cuba in the World*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Monreal, Pedro (1999): "Migration und Überweisungen: Anmerkungen zum Fall Kuba". In: Gabbert et al. (Hrsg.): *Lateinamerika. Analysen und Berichte*, "Migrationen", Bad Honnef: Horlemann, 23, S.73-96.
- Muse, Robert (1996): "Legal and Practical Implications of Title III of the Helms-Burton Law". In: *IRELA 1996*, o.S.

- OAS, Department of International Law (1996): *Helms-Burton Legislation under International Law: A Background Brief*. OAS/Gral. Sec. Cπ/doc. 13/96, July 18.
- Oppenheimer, Andrés (1992): *Castro's Final Hour. The Secret Story Behind the Coming Downfall of Communist Cuba*. New York: Simon & Schuster.
- Paes Leme, Flávio Abrão (1996): *Convergências das Políticas externas do Brasil e de Cuba para a Crise Centro-Americana* (Dissertação de Mestrado), Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.
- PCC (1997): "El Partido de la unidad, la democracia y los derechos humanos que defendemos, Proyecto para el V. Congreso del Partido Comunista de Cuba". In: *Granma Internacional*, 1.6.1997.
- Pérez, Lisandro (2000): "De Nueva York a Miami. El desarrollo demográfico de las comunidades cubanas en Estados Unidos". In: *Encuentro de la Cultura Cubana* 15, S. 13-23.
- Pérez Jr., Louis A. (1990): *Cuba and the United States. Ties of Singular Intimacy*, Athens, Ga.: University of Georgia Press.
- (1995): *Cuba. Between Reform and Revolution*. New York: Oxford University Press (2nd edition).
- (1999): *On becoming Cuban. Identity, Nationality, and Culture*. Chapel Hill/London: The University of North Carolina Press.
- Portes, Alejandro/Stepick, Alex (1993): *City on the Edge. The Transformation of Miami*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Ritter, Archibald R. M./Kirk, John M. (1995): *Cuba in the International System. Normalization and Integration*. New York: St. Martin's Press.
- Smith, Wayne (1987): *The Closest of Enemies*. New York: Norton.
- Suárez Sálazar, Luis (1995): "Cuba's Foreign Policy in the 'Special Period'". In: Ritter, Archibald R. M./Kirk, John M., *Cuba in the International System. Normalization and Integration*. New York: St. Martin's Press, S. 84-104.
- Trueba, Gerardo (1994): "Los efectos del bloqueo de Estados Unidos en Cuba – características y perspectivas". In: IRELA: *Cuba. Apertura Económica y Relaciones con Europa*, Madrid, 79-91.
- United States Congress (1996): "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996". In: <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/helms-burton-act.html>.
- Valdés Paz, Juan (1992): "La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe en los años 90 – los temas". In: *Cuadernos de Nuestra América*, Havanna: Centro de Estudios sobre América, vol. IX, no. 19, Julio-Diciembre, S. 108-130.
- Weinstein, Martin (Hrsg.) (1979): *Revolutionary Cuba in the World Arena*. Philadelphia.
- Zeuske, Michael (2000): *Kleine Geschichte Kubas*. München: C. H. Beck.
- Zeuske, Michael/Zeuske, Max (1998): *Kuba 1492-1902 Kolonialgeschichte, Unabhängigkeitskriege und erste Okkupation durch die USA*. Leipzig: Universitätsverlag.
- Zimbalist, Andrew (1994): "Magnitud y costos del embargo de Estados Unidos en Cuba y terceros países". In: IRELA: *Cuba. Apertura Económica y Relaciones con Europa*, Madrid, S. 91-97.